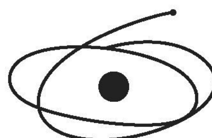
REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL

Ano XXX nº 119-120 1987



ISSN 0034-7329





INSTITUTO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Revista Brasileira de Política Internacional
(Rio de Janeiro: 1958-1992; Brasília: 1993-)

Sede: *Universidade de Brasília*
Pós-Graduação em História - ICC - Ala Norte
70910-900 Brasília DF, Brasil

Correspondência: Caixa Postal 4400
70919-970 Brasília - DF, Brasil
Fax: (55.61) 307 1655
E-mail: ibri@unb.br
http://www.ibri-rbpi.org.br
Site Brasileiro de Relações Internacionais:
http://www.relnet.com.br

O Instituto Brasileiro de Relações Internacionais - IBRI, é uma organização não-governamental com finalidades culturais e sem fins lucrativos. Fundado em 1954 no Rio de Janeiro, onde atuou por quase quarenta anos, e reestruturado e reconstituído em Brasília em 1993, o IBRI desempenha desde as suas origens um importante papel na difusão dos temas atinentes às relações internacionais e à política exterior do Brasil. O IBRI atua em colaboração com instituições culturais e acadêmicas brasileiras e estrangeiras, incentivando a realização de estudos e pesquisas, organizando foros de discussão e reflexão, promovendo atividades de formação e atualização para o grande público (conferências, seminários e cursos). O IBRI mantém um dinâmico programa de publicações, em cujo âmbito edita a Revista Brasileira de Política Internacional - RBPI, Meridiano 47 – Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais e livros sobre os mais diversos temas da agenda internacional contemporânea e de especial relevância para a formação de recursos humanos na área no país.

Projeto de Digitalização

Em 2004 o IBRI comemora cinquenta anos da sua fundação, com a convicção de que desempenhou, e continuará desempenhando, a sua missão de promover a ampliação do debate acerca das relações internacionais e dos desafios da inserção internacional do Brasil. Para marcar a data, o Instituto leva a público a digitalização da série histórica da Revista Brasileira de Política Internacional, editada no Rio de Janeiro entre 1958 e 1992, composta por exemplares que se tornaram raros e que podem ser acessados em formato impresso em poucas bibliotecas.

Equipe

Coordenador: *Antônio Carlos Moraes Lessa.*

Apoio Técnico: Ednete Lessa.

Assistentes de Pesquisa: *Paula Nonaka, Felipe Bragança, Augusto Passalaqua, João Gabriel Leite, Rogério Farias, Carlos Augusto Rollemberg, Luiza Castello e Priscila Tanaami.*

RBPI

Ano XXX nº 119-120 Julho-Dezembro 1987

ARTIGOS

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL

ANO XXX 1987/2 119 - 120

SUMÁRIO

INSTITUTO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Fundado em 1954

O Instituto Brasileiro de Relações Internacionais é uma associação cultural independente, sem fins lucrativos, mantida por contribuição de seus associados, doações de entidades privadas e subvenções dos poderes públicos. É seu objetivo promover e estimular o estudo imparcial dos problemas internacionais, especialmente dos que interessam à política exterior do Brasil.

PRAIA DE BOTAFOGO, 186 GRUPO B-213
RIO DE JANEIRO, RJ – BRASIL

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL

Diretor:
CLEANTHO DE PAIVA LEITE

Secretaria:
Eneida Nogueira Rigueira

Supervisão Gráfica:
Daniel Leite
Claudia Kutwak

Composição:
Waldir José/Cíntia Ribeiro

Direção e Administração
Praia de Botafogo, 186 - Grupo B - 213 - Telefone (021) 551-0598
22250 - Rio de Janeiro, RJ - Brasil

Assinatura anual	Cz$ 4.000,00	Para o exterior:	US$ 20,00
Número avulso:	Cz$ 2.000,00	Para o exterior:	US$ 10,00
Números atrasados:	Cz$ 2.000,00	Earlier issues:	12US$ each

prefácio

Com o presente número (Vol. 30, nos. 117-120) da *Revista Brasileira de Política Internacional*, o *IBRI* comemora o trigésimo aniversário desta publicação que, desde o segundo semestre de 1958, vem aparecendo com relativa regularidade. Os estudos e documentos, enfeixados neste número, dão-nos uma amostragem da qualidade desses trabalhos e da influência dos seus autores no plano da nossa política exterior.

Reeditamos uma seleção dos trabalhos mais característicos, tanto do ponto de vista dos temas abordados, quanto do prestígio dos seus autores, no terreno da política internacional. São trabalhos de personalidades eminentes, que trataram de temas de grande interesse para o país, alguns deles ainda hoje de viva atualidade. Esta republicação atende ainda ao propósito de facilitar-lhes a consulta, se se considerar a circunstância de que alguns dos nossos fascículos se acharem completamente esgotados.

Não se deve esquecer que o período de circulação da *Revista* coincide com o surgimento do Brasil como potência emergente. Nesse período saimos definitivamente da temática do século dezenove, que aqui se prolongou até por volta de 1950, para entrar na presente fase de diplomacia técnica e atuante, com larga irradiação nos planos de integração política e econômica do nosso tempo. Muitos desses trabalhos refletem, com nitidez, as constantes e variáveis que inspiram a política do Brasil, no mundo contemporâneo.

Esta nota não poderia terminar sem o nosso agradecimento a todos aqueles que, ao longo desses trinta anos, contribuiram desinteressadamente para o estudo e a divulgação dos problemas de política exterior de maior interesse para o nosso país.

Oswaldo Trigueiro

OS DIREITOS HUMANOS COMO FUNDAMENTO DA ORDEM JURÍDICA E POLÍTICA*

Vicente Ráo

As normas espirituais e as normas éticas são fatores poderosos de educação e aperfeiçoamento do ser humano, pois tendem a indicar-lhe um modo de vida, ou de conduta, baseado nos mais altos ideais de fraternidade universal, sem discriminações de qualquer espécie. Mas, desprovidas de sanções materiais, atuam, apenas, por força de fé ou de convicção, isto é, em virtude de sua aceitação voluntária pelos membros da comunidade humana. Desrespeitadas, provocam, é certo, cominações de ordem espiritual ou religiosa, ou a censura, quando não a repulsa, do infrator, no meio social em que vive; não possuem, porém, a força coercitiva eficiente para prevenir a sua violação, nem para restaurar as situações violadas, além de não disciplinarem a totalidade das relações sociais sucetíveis de provocar conflitos internos e externos. Ademais, há e sempre houve no mundo dominadores e dominados. Opressores e oprimidos. Fortes e fracos. Na ordem interna e na ordem externa. E razão é esta pela qual ao Direito compete coordenar a coexistência humana e disciplinar a atividade dos indivíduos e dos Estados nas comunhões nacionais e na comunhão universal. Na comunidade dos povos e na comunidade das nações. Só o Direito, inspirado pelos princípios cristãos e éticos fundamentais, provido de meios de coerção preventivos e repressivos, seguindo as vicissitudes e transformações da vida humana individual e coletiva, aperfeiçoando-se ele próprio constantemente, só o Direito pode realizar esta missão. Não conseguirá, ainda assim, construir uma sociedade perfeita. A perfeição não é dom ou graça de que a criatura humana possa dispor. Suas forças são inevitavelmente relativas e limitadas. Mas, dentro dessa limitação e dessa relatividade, pode o Direito atingir, progressivamente, senão a realização de um ideal absoluto, quando menos uma ordem nacional e universal que torne a vida digna de ser vivida, na base do acatamento, isento de desigualdades, dos direitos essenciais da pessoa humana, dos grupos sociais e das nações.

O Direito é feito para o homem e não o homem para o direito criado arbitrariamente por quem pode ditá-lo. Pressentiram-no os romanos quando escreveram que *hominum causa omne jus constitutum est* (d. 1. 5. 2). É da natureza humana que o direito há de ser extraído e dos elementos espirituais, intelectuais, físicos, econômicos e políticos que sua

* Publicado em 1958.

personalidade, singular ou coletiva, constituem. Da natureza humana e não de doutrinas preconcebidas. Nem há de ser simples expressão da vontade dos que exercem o poder de mando, ou dos que, na ordem externa, possuem maior força. Certas correntes teóricas se insurgem contra esta concepção, sustentando que nela existem laivos de metafísica. De um lado, diz-se, o direito seria extraído da natureza humana pela razão, assim se reduzindo a um produto de mera operação lógica e, de outro lado, a natureza humana apresenta aspectos positivis e negativos, isto é, nem sempre se revela conforme aos princípios éticos e cristãos que deveriam dirigir a sua conduta. O passado e o presente nos mostram, acrescenta-se, que não só os indivíduos praticam crimes, senão, também, as coletividades, seja por primitivismo ou falta de desenvolvimento, seja sob o impulso de místicas ou paixões. É verdade, triste verdade, que o ser humano não é perfeito e nele existem germes do bem e do mal. É verdade, não menos triste, que nem todas as coletividades ostentam o mesmo grau de civilização. Mas, para se extrair da natureza desse ser a norma de sua conduta, a norma da disciplina de sua convivência social e universal, porque se deveriam considerar apenas os aspectos negativos de sua natureza e não os aspectos positivos? Os aspectos negativos devem ser levados em conta como índices do que se deva aperfeiçoar, corrigir, vedar, ou punir; nunca, porém, como critérios ou fontes das normas reguladoras do comportamento individual e coletivo. A razão, por sua vez, partindo da realidade da natureza humana e alcançando as diretrizes constantes e universais de um modo de vida suscetível de se caracterizar como um grau mais elevado de civilização, poderá fazer lógica, mas não fará mero *logicismo*, como sucede com as ideologias que tomam por ponto de partida simples afirmações teóricas, abstratas, ou preconceitos sociais, econômicos, políticos.

Os fatos se incumbem de comprovar, com veemência, quanto afirmamos: — sempre que, em Estados totalitários, se praticam atentados cruéis e infames contra os direitos dos indivíduos, dos grupos sociais, políticos, ou religiosos, das nacionalidades ou das raças, são os críticos antinaturalistas os primeiros a bradar aos céus contra a violação dos *direitos naturais e sagrados do homem.* A desgraça, que também os atinge, faz-lhes esquecer as doutrinas. O sentido de defesa os reconduz à sua própria natureza e aos direitos que lhes são inerentes, aos direitos que aos homens pertencem porque são homens e dos homens não podem ser retirados por poder algum, sob pena de ilegitimidade.

O Direito se apodera das relações humanas e, disciplinando-as, em relações jurídicas as transforma. Relações de ordem interna pública ou privada e relações de ordem internacional entre os indivíduos, entre estes e os Estados e entre os Estados.

Dessas relações, umas comportam maior liberdade de disciplina por parte do legislador ou dos órgãos ou comunidades internacionais. Comportam, isto é, soluções técnicas (técnico-jurídicas) suscetíveis de assumirem formas diversas. Outras, porém, são de natureza fundamental e se prendem ao exercício das faculdades essenciais, inerentes ao ser humano, faculdades a cujo respeito estão adstritos os Estados e a comunidade internacional. Sem dúvida, também estas relações comportam, ou melhor, reclamam uma disciplina, mas não toleram sua denegação. Sua própria disciplina há de ser tal que não as atinja em sua substância, que não lhes crie restrições injustas ao seu exercício. Assim entendidas, valem por outras tantas limitações impostas ao Estado na ordem interna e aos Estados na ordem universal. São faculdades que se traduzem em direitos invioláveis, direitos que estão acima do Estado e da coletividade dos Estados, direitos personalíssimos, irrenunciáveis, intransmissíveis e indisponíveis, direitos originários e não derivados porque nascem com os homens e não se adquirem por atos voluntários de transmissão, ou concessão do poder político. E por se dividirem em tantas espécies quantos são os elementos que inseparavelmente unidos, formam a personalidade humana, esses direitos constituem, na realidade, o substrato da inteira ordem jurídica interna e externa, porque, quando os Estados se organizam,

internamente, como Estados de Direito, fundados no respeito dessas faculdades intangíveis, obedecem, necessariamente, a esta mesma diretriz em suas relações internacionais e buscam, não através das guerras, mas por via de intercâmbios universais, humanos, políticos, culturais e econômicos, os meios necessários para proporcionar às suas populações, a todos e a cada qual, os elementos capazes de lhes assegurar a dignidade da vida.

A política interior baseada na violência conduz à violência na política exterior e, por isso, todas as ditaduras marcham para a guerra, enquanto as forças nacionais e internas, ou a derrota, não conseguem transformá-las, ou destruí-las. A política interior baseada no respeito dos direitos invioláveis do homem, considerado como membro da comunhão universal de todos os povos, conduz à paz e obsta as guerras imperialistas, as guerras de conquista, de avassalamento, de escravidão dos outros povos. E, dessarte, o respeito dos direitos fundamentais do homem dos corpos sociais e das nações, cria a verdadeira democracia na ordem interna e na ordem internacional.

Embora os atos institucionais ou as declarações constitucionais de direitos nao formem a unica fonte histórica e jurídica do reconhecimento dos direitos humanos, contudo, preciso é admitir-se que assinalam a vitória formal e solene do homem em sua luta pela conquista, ou reconquista, de suas liberdades e de sua dignidade.

Não há força material nem ideologia que consiga cancelar, para todo o sempre, esses sentimentos que na consciência de cada indivíduo e de cada povo existem. É uma ilusão pensar-se que as novas gerações nascidas e criadas sob um regime de opressão política intelectual e econômica, sejam formadas por autômatos, ou "robots" desprovidos de vida mental própria e manipuláveis, tecnicamente, por chefes adrede preparados. Essa ilusão provém do erro de medirmos as fases da vida dos povos e a de suas crises segundo o limite de duração de nossa própria vida. Uma geração ou algumas gerações podem ser sacrificadas pela brutalidade e pelo engôdo dos regimes totalitários, mas tempo mais tempo menos, a natureza humana sempre se rebela e vence, sobrepondo-se a todas as opressões.

E, assim, das reivindicações ou rebeliões internas nasceram os primeiros atos institucionais e solenes (sob forma constitucional ou não), reconhecendo e assegurando os direitos fundamentais do homem, atos entre os quais se destacam, na Inglaterra, a *Magna Carta* de 12 de junho de 1215 complementada a 11 de fevereiro de 1225 e o *Bill of Rights* de 13 de fevereiro de 1689; nos Estados Unidos da America do Norte, onde encontraram acolhida os princípios da Revolução Francesa, a *Constituição* de 17 de setembro de 1787 e suas subseqüentes emendas; em França, a *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão*, de 26 de agosto de 1789.

Foi profunda a influência exercida por esses *Atos* nas demais nações civilizadas, que adotaram, *mutatis mutandis*, os mesmos princípios, consagrando-os em suas leis institucionais ou em seus estatutos políticos.

Nascidos como reação contra o absolutismo ou o paternalismo do Estado, ou contra os privilégios da realeza ou de certas classes, ou contra o monopólio do trabalho exercido pelas corporações, as *Declarações de Direitos* desse período possuíam acentuado caráter individualista, condizente, alias, com as condições econômicas e sociais então reinantes, quando o progresso técnico ainda não havia atingido, substancialmente, alterando-os, os meios individuais e coletivos de vida, quando, isto é, não haviam, ainda, criado a grande indústria e as grandes concentrações de capital. Mas, acompanhando as transformações econômicas, sociais e políticas que, com o correr do tempo, se vinham impondo por força das circunstâncias, também as *Declarações* dos direitos humanos evoluíram, assumindo, em progressão lenta mas segura, um sentido social, segundo demonstram as *Constituições* elaboradas após a Primeira Grande Guerra.

No direito das gentes, dois períodos se destacam, nitidamente: — o primeiro, caracterizado — por tratados ou convenções que dispunham, cada qual, sobre aspectos parciais dos direitos do homem; o segundo, qualificado por sua tendência de reconhecer e proclamar, com alcance universal, a totalidade desses direitos.

Entre os tratados e convenções, bilaterais ou plurilaterais, disciplinadores de determinados direitos humanos, destacam-se, principalmente, os relativos:

a) à proibição da escravatura e do tráfico de escravos (*Convenção de Saint Germain* de 10 de setembro de 1919 revendo o acordo de Berlim de 25 de fevereiro de 1885 e a *Declaração* de Bruxelas de 3 de julho de 1890, a *Convenção* adotada pela Sociedade das Nações a 25 de setembro de 1926, etc.);

b) à prevenção e repressão do tráfico de negros (*Declaração* de 8 de fevereiro de 1815 do *Congresso de Viena*, o *Tratado de Paris* de 20 de novembro do mesmo ano, as *Declarações* de *Aix-la-Chapelle* de 1818, o *Ato Geral* da Conferência Africana de Berlim, de 1885, o *Ato Geral* da Conferência de Bruxelas de 1890, a *Convenção* de Saint Germain acima citada, a *Convenção* aprovada a 25 de setembro de 1926 pela VII Assembléia Geral da Sociedade das Nações, a *Convenção* de 12 de outubro de 1949 da Organização Internacional do Trabalho, a *Resolução* 195 — VIII do Conselho Econômico e Social da ONU, etc.);

c) ao tráfico de brancas e de mulheres (*Acordo* de 18 de maio de 1904 celebrado por dezesseis Estados, a *Convenção* de 4 de maio de 1910, a *Convenção* adotada pela Sociedade das Nações a 30 de setembro de 1921, a *Convenção* de 11 de outubro de 1933, a *Convenção* aprovada pela ONU a 2 de dezembro de 1949, etc.).

À relação sumária acima feita devem, ainda, ser acrescentados os tratados e as convenções que dizem respeito à prevenção das moléstias, ao combate aos entorpecentes, à imigração, à proteção dos direitos intelectuais, à proteção das minorias, à definição do estatuto jurídico dos refugiados e dos apátridas e outros atos mais cujo estudo excederia os limites deste trabalho[1]. Mas uma referência especial há de ser feita à *Declaração* dos direitos dos trabalhadores contida no *Tratado* que pôs fim à guerra de 1914-1918 e à conseqüente criação da *Organização Permanente do Trabalho*, tendo como órgãos principais a *Conferência Geral*, o *Bureau Internacional* e o *Conselho de Administração*, cumprindo acrescentar-se que dentro dos planos dessa *organização* se realizaram sucessivas Conferências Internacionais.

Essa fase revela, pois dois aspectos peculiares: (a) tanto quanto no direito interno, nas convenções e nos tratados internacionais citados, os direitos humanos assumiram, progressivamente, um sentido social; (b) e, através de todos esses *Atos*, o homem e os grupos sociais começaram a ser considerados pelo direito das gentes para o efeito de sua proteção, como titulares de direitos invioláveis.

Assinala o início do segundo período, dos acima mencionados, o movimento de opinião tendente a promover o reconhecimento e o amparo dos direitos das pessoas, dos corpos sociais e das coletividades nacionais, por um *Ato* geral e unitário de caráter universal. Esse movimento foi provocado por multiplos estudos, projetos e contribuições outras, tais, por exemplo, os seguintes: (a) o projeto de *Bases Fundamentais do Direito Internacional* organizado em 1917 pelo *Instituto Americano de Direito Internacional*; (b) a *Resolução* aprovada a 8 de novembro de 1928 pela *Academia Diplomática Internacional*, formulando votos para que, sob os auspícios da Sociedade das Nações, se celebrasse uma Convenção Mundial de respeito e segurança dos direitos do homem e do cidadão; (c) a *Declaração dos Direitos Internacionais do Homem*, aprovada a 12 de outubro de 1929, em Nova Iorque, pelo *Instituto de Direito Internacional* — e mais a extensa colaboração trazida pelas dissertações acadêmicas e doutrinárias. É interessante observar-se como dessa fase inicial se chegou à da execução das mesmas propostas e projetos.

A Segunda Guerra Mundial (1939-1945), provocada por países totalitários organizados sob o pressuposto da onipotência do Estado, de novo alertou a consciência universal contra as violações brutais dos direitos das pessoas e das coletividades humanas, praticadas no interior desses países e nos países por eles ocupados. E, assim, em mensagem de 6 de janeiro de 1941, que profundamente repercutiu em todo o mundo civilizado, o Presidente Roosevelt proclamava as "quatro liberdades humanas', nesta síntese notável:

"Para o futuro, que procuramos assegurar, cumpre-nos preparar um mundo fundado nas quatro liberdades humanas: — a primeira, é a liberdade da palavra e da expressão, em toda parte do mundo; a segunda é a liberdade de cada qual orar e invocar a Deus pelo modo que entender, em toda parte do mundo; a terceira é a libertação da necessidade, ou seja, a libertação das opressões econômicas, a fim de assegurar a cada nação uma vida sadia, em toda parte do mundo; a quarta é a libertação do medo, ou seja, a redução maciça dos armamentos, em medida tal e de modo tão completo, que nação alguma possa praticar um ato material de agressão contra o seu vizinho, em toda parte do mundo. Isso não é um sonho que se deva realizar em um milênio longínquo; é algo de preciso para um mundo que podemos alcançar em nosso tempo e em nossa geração".

Ter-se-á iludido, o estadista americano, sobre a possibilidade de se alcançar a realização de tão alto ideal em uma geração, mas, seja como for, o seu foi um grito de alarma, que despertou e mobilizou a consciência universal, preparando o ambiente propício à celebração dos importantíssimos *Atos* internacionais que se lhe seguiram.

De fato, a 14 de agosto daquele mesmo ano, publicava-se a *Carta do Atlântico*, a qual, embora visasse, precipuamente, fixar as diretrizes a serem observadas pelos países que a subscreveram, envolvidos ou atingidos pela Segunda Guerra Mundial (a adesão do Brasil data de 6 de fevereiro de 1943, tendo sido formalizada a 9 de abril do mesmo ano), continha disposições do teor seguinte:

(1º) — os países signatários não procuram nenhum engrandecimento, nem territorial, nem de outra natureza;

(2º) — não desejam que se realizem modificações territoriais *que não estejam de acordo com os desejos livremente manifestados pelos povos atingidos;*

(3º) — *respeitam o direito, que assiste a todos os povos, de escolher a forma de governo sob a qual querem viver e desejam que se restituam os direitos soberanos e a independência aos povos que deles foram despojados pela força,*

(4º) — respeitando suas obrigações já assumidas, — empenhar-se-ão para que todos os Estados, *grandes ou pequenos, vitoriosos ou vencidos, tenham acesso em igualdade de condições ao comércio e às matérias-primas do mundo, de que precisem para a prosperidade de sua economia;*

(5º) — desejam promover, no campo da economia, *a mais ampla colaboração entre todas as nações, com o fim de conseguir, para todos, melhores condições de trabalho, prosperidade econômica e segurança social;*

(6º) — depois da destruição completa da tirania nazista, esperam que proporcione a todas as nações os meios de viver em segurança dentro de suas próprias fronteiras e aos *homens, em todas as terras as garantias de uma existência livre de temor e de privação;*

(7º) — essa paz deverá permitir a todos os homens cruzar livremente os mares e oceanos".

A cláusula citava e última manifestava a crença de se chegar ao abandono da força por parte de todas as nações por motivos espirituais e práticos aludia à necessidade de serem desarmados os países agressivos ou agressores e auspiciava a adoção de medidas *"destinadas a aliviar o peso esmagador dos armamentos sobre os povos pacíficos".*

O reconhecimento dos direitos políticos e econômicos e a aspiração de paz de todas as nações constituem, como se vê, o fundamento desse *Ato* histórico, cujos princípios foram reafirmados na cidade de Washington, a 1º de janeiro de 1942, pelos então vinte e seis países em guerra contra as potências do Eixo, em documento conhecido sob o nome de *Declaração das Nações Unidas* (subscrito pelo Brasil a 8 de fevereiro de 1943). E inspirando-se nesses mesmos princípios, o *Instituto de Planificação dos Recursos Nacionais dos Estados Unidos* publicou, em 1943, um esboço de *Declaração de Direitos Econômicos*, mais tarde, em 1944, desenvolvido pela *Declaração de Filadélfia* em documento da *Conferência Internacional do Trabalho*, alí reunida com representantes de empregados e empregadores.

Acentua-se, pois, nesses *Atos* o sentido social dos direitos humanos, ao mesmo passo em que a situação da pessoa, na ordem internacional, adquire maior relevo.

O movimento de opinião já agora consagrado em *Atos* oficiais e solenes de caráter internacional, prosseguiu e em compasso mais acelerado se desenvolveu.

Foi bastante sensível, daí por diante, o concurso prestado pelas entidades religiosas, *cívicas e culturais, através de estudos, debates, resoluções e projetos, amplamente divulga*dos, tendentes, todos, a reclamar a declaração e a garantia universal dos direitos humanos individuais e coletivos. De todos estes antecedentes resultou a inserção nas *Propostas para o Estabelecimento de uma Organização Internacional Geral*, de Dumbarton Oaks (7 de outubro de 1944) do seguinte item:

tendo em vista criar condições de estabilidade e bem-estar necessárias para a manutenção das relações pacíficas e amistosas entre as nações, a *Organização* deveria facilitar a solução dos problemas econômicos, sociais e mais problemas de ordem humanitária entre elas existentes, *bem como promover o respeito dos direitos humanos e das liberdades fundamentais*. A responsabilidade pelo desempenho desta função deveria ser atribuída à Assembléia Geral e, sob sua autoridade, ao Conselho Econômico e Social".

Observe-se que nesse item, o respeito dos direitos invioláveis das pessoas, ligado à solução dos problemas econômicos, sociais e humanitarios, figura como fundamento da paz universal ou melhor, das *relações pacíficas e amistosas entre as nações.*

A Conferência de Dumbarton Oaks, como é sabido, preparou a de São Francisco, instalada, afinal, a 25 de abril de 1945, que criou a Organização das Nações Unidas.

Antes do encontro de São Francisco, porém, reunira-se em Chapultepec, no México, uma Conferência das Nações Americanas *"para o estudo dos problemas da guerra e da paz"*. Em Dumbarton Oaks construiu-se a estrutura da Organização das Nações Unidas, mas em Chapultepec, bem se pode dizer, foram proclamados os princípios ético-políticos essenciais que àquela Organização haviam de dar alma e vida E mais se fêz em Chapultepec, pois ali se lançaram os alicerces da futura *Organização dos Estados Americanos*, consolidando-se a comunhão, que de há muito existia, entre as nações deste continente. Dessa *Conferência* e das que se lhe seguiram resultou o fato, de excepcional importância, de ser o continente americano o único continente unido em torno dos problemas básicos da civilização cristã e da política "ocidental".

Nessa Conferência foram aprovados:

(a) o Ato de *Chapultepec* (6 de março de 1945) contendo as diretrizes e normas a serem observadas nas relações interamericanas, de conformidade com as convenções, resoluções e declarações incorporadas ao direito internacional do continente desde 1890; (b) a reafirmação dos princípios da *Carta do Atlântico*; (c) a resolução *"Sobre o Estabelecimento de uma Organização Internacional Geral*, com sugestões de emendas e aperfeiçoamentos

das *Propostas* de *Dumbarton Oaks*; (d) a resolução relativa ao *Sistema Interamericano da Paz*; (e) a *Carta Econômica das Américas* e (f) a chamada *Declaração do México*. Desta *Declaração* constam, entre outras mais estas afirmações básicas:

(1) — O direito internacional é norma de conduta para todos os Estados.

(2) — Os Estados são juridicamente iguais.

(6) — É missão dos Estados americanos conservar a paz e manter as melhores relações possíveis com todos os Estados.

(10) — Os Estados americanos são solidários em suas aspirações e interesses comuns.

(12) — A finalidade do Estado é a felicidade do ser humano dentro da sociedade. Os interesses da coletividade e os direitos do indivíduo devem ser hamonizados. O homem americano não concebe viver sem justiça nem tampouco sem liberdade;

(13) — entre os direitos humanos figura, em primeiro lugar, o da igualdade de oportunidade para gozar de todos os bens espirituais e materiais oferecidos pela nossa civilização, mediante o exercício lícito de sua atividade, indústria e talento;

(14) — a educação e o bem-estar material são indispensáveis ao desenvolvimento da democracia;

(15) — a colaboração econômica é essencial à prosperidade comum das nações americanas. A miséria de qualquer de seus povos, quer sob a forma de pobreza, de desnutrição ou de insalubridade, afeta a cada um e, portanto, a todos em conjunto;

(16) — os Estados americanos consideram necessária a justa coordenação de todos os interesses a fim de criar uma econômia de abundância na qual se aproveitem os recursos naturais e o trabalho humano, com o objetivo de elevar as condições de vida de todos os povos do continente;

(17) — A comunidade interamericana está a serviço dos ideais de cooperação".

René Brunet, professor de Direito e antigo delegado da França junto à Sociedade das Nações, em excelente estudo intitulado *La Garantie Internationale des Droits de l'Homme d'aprés la Charte de San Francisco*, não esconde a impressão que lhe causou o contraste entre, de um lado, a amplitude e o sentido profundamente humano das idéias proclamadas em Chapultepec e, de outro lado, a estreiteza técnica e árida do texto de *Dumbarton Oaks* mas reconhece que aquelas idéias conquistaram, afinal, no estatuto definitivo da ONU, maior espaço do que lhes haviam marcado os peritos de Dumbarton Oaks. E, na verdade, em Chapultepec, além de se haver procurado transpor o conceito do *Estado de Direito* para a ordem externa mediante a criação da *Comunidade Internacional de Direito*, melhor se acentuou o sentido universal dos direitos humanos, dos indivíduos, dos grupos sociais e dos povos, através do entrelaçamento dos elementos espirituais, culturais políticos e econômicos, como fundamento da paz universal O elemento econômico, nos *Atos* de *Chapultepec* assume particular saliência, para significar que sem uma colaboração recíproca dos Estados visando elevar o nível de vida das populações e conferindo força e estabilidade à sua economia de base (para o que não bastam relações meramente comerciais), criam-se coletividades subdesenvolvidas, que são terra fértil para a implantação de ditaduras, ou para a proliferação de místicas alienígenas de totalitarismo imperialista com conseqüente supressão da garantia dos direitos humanos e, portanto, de ideais democráticos.

Em São Francisco, a 25 de abril de 1945, foi assinada a *Carta das Nações Unidas*, aprovada pelo Brasil pelo Decreto-lei nº 7935, de 4 de setembro desse ano, ratificada a 12 e depositada a 14 do mesmo mês nos arquivos do Governo dos Estados Unidos da América do Norte e promulgada pelo Decreto nº 19841, de 22 de outubro seguinte, passando, assim, a incorporar se ao nosso direito interno.

Entre declarações outras, no preâmbulo da *Carta* se diz que os povos das nações unidas:

— *reafirmam sua fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano, na igualdade de direitos dos homens e das mulheres, assim como das nações grandes e pequenas.*

— *estão resolvidos a promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de uma liberdade mais ampla.*

— bem como a empregar um mecanismo internacional para *promover o progresso econômico e social de todos os povos.*

E de suas extensas disposições, convém transcrever as seguintes:

art. 55 — Com o fim de criar condições de estabilidade e bem-estar, necessárias às *relações pacíficas e amistosas entre as nações baseadas no respeito do princípio da igualdade* de direitos e de autodeterminação dos povos, as Nações Unidas favorecerão: — (a) níveis mais altos de vida, trabalho efetivo e condições de progresso e desenvolvimento econômico e social; — (b) a solução dos problemas internacionais econômicos, sociais, sanitários e conexos, a cooperação internacional de caráter cultural e educacional; — (c) o *respeiro universal e efetivo dos direitos do homem e das liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião.*

Art. 56 — Para a realização dos propósitos enumerados no art. 55, todos os membros da Organização se comprometem a agir em cooperação com esta, em conjunto ou separadamente.

É de justiça relembrar, também, além da poderosa contribuição devida aos delegados das nações americanas (que sustentaram as declarações e princípios aprovados em Chapultepec), o concurso prestado pelas entidades religiosas, cívicas e intelectuais, que visavam aperfeiçoar as *Propostas* elaboradas em *Dumbarton Oaks.* Uma comissão *Para o Estudo da Organização da Paz,* presidida pelo prof. James T. Shotwell, recebeu o apoio e as sugestões da "Associação das Nações Unidas", de doze Bispos Católicos, do "Conselho Federal das Igrejas de Cristo na América", do *"American Jewish Commitee"*, do *"Carnegie Endowment for International Peace,* da *"Foreign Office Association"* e de mais associações que pleitearam se incluísse na *Carta* um preceito expresso ordenando a criação de uma *Comissão especial dos Direitos do Homem.* Esta aspiração se concretizou, afinal, no art. 68 da *Carta* que dispôs: "o Conselho Econômico e Social criará comissões para os assuntos econômicos e sociais e *a proteção dos direitos do homem".* Uma vez constituída, a Comissão dos Direitos do Homem, por sua vez, criou, em 1947, uma subcomissão para os assuntos relativos à *prevenção de discriminações e à proteção das minorias.*

E finalmente, a Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas aprovou, a 10 de dezembro de 1948, a *Declaração Universal dos Direitos do Homem.*

Nem são esses os únicos *Atos* de reconhecimento internacional dos direitos do homem e dos grupos sociais ou nacionais. Outros mais existem, entre os quais merecem ser salientados os seguintes:

(a) os *tratados de paz* celebrados em 1947 com a Itália, a Finlândia, a Bulgária, a Hungria e a Romênia, consignavam a cláusula segundo a qual cada um desses países deveria *"tomar as medidas necessárias para assegurar a todas as pessoas dependentes de sua jurisdição, sem distinção de raça, de sexo, de língua ou de religião. o gozo dos direitos do homem e a liberdade de expressão do pensamento, a liberdade de imprensa e de publicaçao, a liberdade de cultura, a liberdade de opinião e de reunião"* (incluídos mais tarde na órbita do imperialismo e totalitarismo da Rússia soviética, os três últimos países, dos acima nomeados, *nenhum respeito efetivo prestaram a esta cláusula);*

(b) a *Carta da Organização dos Estados Americanos* aprovada a 30 de abril de 1948 pela IX Conferência Interamericana reunida em Bogotá;

(c) a *Carta dos Direitos do Homem* adotada pela mesma Conferência a 2 de maio de 1948, antes, pois, de ser assinada a *Declaração Universal* da ONU;

(d) o Pacto de Bruxelas de 17 de março de 1948 ou *Pacto da União Ocidental* (celebrado entre a Bélgica, a França, o Luxemburgo, os Países Baixos e a Grã-Bretanha), que afirmou *"a fé dos países signatários nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e valor da pessoa humana, bem como nos outros princípios consagrados pela Carta das Nações Unidas"* e criou um Conselho Consultivo permanente, competente para se pronunciar sobre a aplicação dos dispositivos do mesmo Pacto

(e) a Convenção para a prevenção e repressão do crime de genocídio, elaborada pela ONU e votada a 11 de dezembro de 1948 (que o Brasil assinou, aprovando-a, em seguida, pelo decreto legislativo nº 2, de 1951);

(f) o Estatuto do Conselho da Europa (5 de maio de 1949), adotado inicialmente pela Bélgica, Dinamarca, França, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Países Baixos Noruega, Suécia e Grã-Bretanha, documento este, no qual os seus signatários se declararam *"persuadidos de que a colaboração da paz fundada sobre a justiça e a cooperação internacional é de interesse vital para a preservação humana e da civilização"* e se consideraram, também, *"firmemente ligados aos valores espirituais e morais que são o patrimônio comum de seus povos respectivos e fonte dos princípios de liberdade individual, de liberdade política e de preeminência do Direito, sobre os quais se baseia qualquer democracia verdadeira";*

(g) a *Convenção Européia para a Preservação dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais*, assinada em Roma a 4 de novembro de 1950 entre os Estados Membros do Conselho da Europa (Bélgica, Dinamarca, França, Holanda, Irlanda, Islândia, Itália, Luxemburgo, Noruega, Reino Unido, República Federal Alemã, Sarre, Turquia), completada a 20 de março de 1952, por um protocolo adicional posto em vigor a 3 de setembro de 1952. A enumeração dos direitos reconhecidos e garantidos por essa *Convenção* coincide, *mutatis mutandis* com a da Declaração Universal, mas os seus traços característicos, que marcam um notável progresso na matéria, consistem: 1) — na criação, para o amparo dos aludidos direitos, de uma *Côrte Suprema dos Direitos do Homem* e de uma *Comissão Especial*; 2) — na competência da Comissão para receber as petições ou queixas, efetuar investigações, conciliar as partes, ajustar os dissídios levados ao seu conhecimento e, na falta de conciliação ou ajuste, levar a espécie ao Conselho de Ministros do "Conselho da Europa", cuja decisão agirá com força obrigatória entre as partes; 3) — na competência da Corte Suprema para exercer função jurisdicional nos casos que, relativos à interpretação e à aplicação do *Convênio*, lhe forem submetidos pela *Comissão Especial* ou pelas partes; 4) — no reconhecimento expresso do direito de petição individual, isto é, por qualquer pessoa ou grupo de pessoas, ou entidades não governamentais, desde que digam respeito a qualquer das Altas Partes contratantes que tiver reconhecido a competência da aludida Comissão;

(h) o *acordo* celebrado a 5 de outubro de 1954 entre a Itália e a Iugoslávia, com a participação dos E. U. da América do Norte e do Reino Unido, delimitando as áreas do Território de Trieste e ajustando, a par de outras, a seguinte cláusula: *"na administração das áreas respectivas, as autoridades italianas e iugoslavas agirão de acordo com os princípios da Declaração Universal dos Direitos do Homem, adotada pela Assembléia Geral das Nações Unidas a 10 de dezembro de 1948, de modo a que todos os habitantes das duas zonas, sem discriminação, possam gozar plenamente dos direitos e liberdades fundamentais indicados em dita Declaração";*

(i) entre os atos de execução dos princípios supra mencionados, devem-se incluir os julgamentos de Nuremberg (conseqüentes à Conferência de Postdam, de 1945), proferidos

por um Tribunal Internacional criado para processar e punir, não só os crimes de guerra, se não, ainda, os *crimes contra a humanidade* praticados contra as populações civis e as perseguições políticas e raciais. Aludindo a esses julgamentos, Marcel Sibert escreveu. *"pour la première fois dans l'Histoire, la plus lourde des sanctions donnait son appui aux droits fondamentaux des hommes".*

Outro aspecto desta matéria, de particular relevo, é o relativo *"ao direito internacional do homem, de participação direta nos processos judiciais".*

Hildebrando Accioly, em seu realmente notável *Tratado de Direito Internacional Público (2a ed. vol. II, nº 1190) cita as seguintes aplicações desse direito: a) a Convenção* de Haia de 18 de outubro de 1907 permitia que um simples particular neutro ou dependente de potência inimiga recorresse ao Tribunal de Prêsas (criado por essa Convenção), das decisões proferidas pelas justiças nacionais e que lesivas fossem de seus direitos (a *Convenção*, no entanto, não chegou a entrar em vigor); b) a Corte de Justiça Centro-Americana, que funcionou de 1907 a 1917, admitia a participação direta das pessoas interessadas; c) também a admitiam os Tribunais Mistos criados por força do Tratado de Versalhes; d) a Comunidade Européia do Carvão e do Aço (Tratado de 1951) permite que empresas ou associações particulares recorram perante a respectiva *Corte de Justiça* contra as decisões da *Alta Autoridade.*

Convém ainda acrescentar, a essa enumeração, o direito de petição perante o Conselho de Tutela da ONU (art. 87 "b" da Carta) e o direito, a que nos referimos, dos particulares perante os organismos criados pela Convenção de Roma de 4 de novembro de 1950.

Qual o valor da *Declaração Universal dos Direitos do Homem* quanto aos Estados-Membros da ONU que a aprovaram? Os autores, em sua mor parte, mais não lhe atribuem do que o simples valor de uma enunciação de princípios, despida de eficácia obrigatória Não participamos dessa opinião. De conformidade com os arts. 55 e 56 da *Carta*, supratranscritos, os Estados-Membros assumiram o compromisso de cooperarem, em conjunto ou separadamente, para a realização do respeito universal e efetivo dos direitos do homem e das liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo ou religião O preâmbulo da *Carta* autoriza afirmar-se que um dos fundamentos da Organização e constituído por sua fé, expressamente manifestada, nos direitos fundamentais do homem. Outros preceitos dispõem, direta ou indiretamente, no mesmo sentido, como fazem, por exemplo, os que impõem o respeito desses direitos aos Estados Administradores dos territórios sem governo próprio (arts. 73 e 74) e ao próprio sistema internacional de tutela (art. 76 "c"). E o art. 2º nº 2 do estatuto da Organização também atribui, aos Estados-Membros, o dever de cumprirem de *boa fé* todas as obrigações assumidas *"de conformidade com a presente Carta".* Ora, se a Organização não discriminou nem definiu esses direitos em seu *Ato* institucional, preferindo fazê-lo em *Ato* distinto, como é a *Declaração Universal,* esta *Declaração* não pode deixar de ser considerada, juridicamente, *como ato complementar da Carta* e, como tal, obrigatoriamente imposto aos Estados que o subscreveram. A *Declaração Universal* possui, portanto, uma eficácia vinculatoria decorrente do próprio valor jurídico da *Carta.*[2] Em lugar dos intermináveis esforços da ONU para elaborar e aprovar um *Pacto* formal de reconhecimento desses direitos (segundo projeto mais tarde subdividido em dois outros, um relativo aos direitos civis e políticos e outro referente aos direitos sociais, culturais e econômicos, projetos dos quais apenas uns poucos artigos já foram aprovados), teria sido preferível considerar-se expressamente, a *Declaração* já aprovada como Ato Complementar do estatuto da Organização.[3]

Problema de natureza diversa (que certos autores confundem, lamentavelmente com o do valor jurídico da Declaração) é o da possibilidade ou impossibilidade de imposição coercitiva do respeito dos direitos humanos.

Mas em rigor, este problema representa apenas uma parte do problema maior e genérico das sanções (tomamos esta palavra em seu mais amplo sentido jurídico) no direito das gentes. Considerando-o, entretanto, segundo seus aspectos específicos, com relação aos direitos humanos, as seguintes considerações acodem: a) é verdade que na ordem jurídica interna é princípio dominante aquele segundo o qual a coerção, ou a faculdade de, através dos remédios judiciais, invocar-se a proteção do poder coercitivo exercido pelo Estado, é um dos elementos integrantes dos direitos subjetivos; b) mas, pelo menos no momento atual, não se pode equiparar, de todo em todo, a situação das pessoas, individuais ou coletivas, na ordem interna, com a sua situação na ordem externa ou internacional, pois a titularidade ou subjetividade dos direitos, nesta ordem e naquela, reveste figuras peculiares; c) daí não se infere, entretanto, que as pessoas, ou os grupos sociais ou as coletividades nacionais, não hajam recebido e não venham recebendo, do direito das gentes, uma proteção, direta ou indireta, de seus direitos invioláveis; d) de qualquer modo não se pode negar que sensíveis progressos se alcançaram e vêm sendo alcançados, a caminho do estabelecimento de um sistema orgânico das sanções, no direito das gentes, segundo resulta da longa exposição acima feita e das disposições que neste sentido se contêm na Carta da ONU, no Estatuto da Corte Internacional de Justiça, no Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (documento da mais alta relevância, que deveria ter merecido maior atenção por parte dos juristas) e segundo comprovam todos os casos de execução direta, já citados, e, mesmo, os de intervenção conciliatória, ou da ação militar das forças internacionais (Coréia, Egito, Israel, etc.); e) finalmente, não é de se desprezar a coerção moral e política decorrente dos debates travados nos plenários e nas comissões da ONU ou dos organismos regionais, bem assim a coerção decorrente das resoluções tomadas, ou dos inquéritos realizados por essas entidades, — extensa e ininterrompida atividade, esta, que graças aos engenhos modernos de transmissão e divulgação, repercute, hoje, *urbi et orbe*, forma movimentos generalizados de opinião, informa, educa e provoca a reação da consciência universal em repulsa dos atentados praticados contra os direitos dos indivíduos, dos grupos sociais e das nações.

Os progressos são lentos, é verdade. Mas existem e são continuados. A solução maior e melhor do problema, dentro das possibilidades humanas, só com longo tempo se alcançará. Com longo tempo e à custa de lutas, de sacrifícios, de terríveis experiências. As grandes fases sociais e políticas, registradas pela História, não resultaram, via de regra, de evoluções pacíficas, mas de revoluções que marcaram períodos existenciais da humanidade. As revoluções, em si mesmas, são cruéis, destruidoras e seus processos são violentos, brutais, sangrentos; em seu primeiro impulso, visam aniquilar todo o passado, toda tradição e, com os seus adversários, também devoram seus próprios filhos. Mas, quando entram em fase de condensação, delas se destacam uns tantos princípios, os quais ultrapassando as fronteiras das nações cobaias que as padeceram, penetram nas demais nações e as conduzem para um novo modo de vida. É essa a triste lição da História, cujo curso só se encaminhará para melhores rumos e mais humanos processos, quando se tornar praticamente atuante, em todo o universo, a consciência dos direitos inviolaveis do homem, dos grupos humanos e das nações, por força da elevação do nível de vida, não de alguns, mas de todos os povos.

As místicas, mais do que as doutrinas, provocam as convulsões das massas. Mas, não foram os filósofos nem os juristas que, em nossa era, criaram as forças capazes de abater a mística marxista. Foram os matemáticos, os físicos, os químicos, os engenheiros, enfim, os criadores dos processos e dos engenhos que vêm substituindo o trabalho físico humano pelo trabalho das máquinas. Mais do que a doutrina marxista (logo vitoriosamente contestada e jamais aplicada, nem mesmo nos países soviéticos), a mística marxista havia penetrado avassaladoramente na massa dos trabalhadores que, então, ganhavam seu pao com o uso extenuante de seus músculos e, bem se pode dizer com "sangue, suor e lágrimas". Hoje,

nos países industrializados, os operários dirigem máquinas, as máquinas que lhes tomaram as tarefas físicas de outrora. A mística marxista perdeu, pois, a massa humana que, de início, procurou dirigir. Perdeu sua razão de ser. Perdeu sua substância. Tão bem o compreendeu o imperialismo soviético, que imprimiu novo rumo, novas diretrizes, ao seu movimento internacional. Em lugar dos velhos "slogans" do predomínio da classe proletária e da supressão das outras classes (das outras classes em que os próprios países soviéticos são divididos), propaga, hoje, nos países subdesenvolvidos (da África, Ásia e América Latina) novos "slogans" de um nacionalismo fanático, visando impedir a estruturação das respectivas economias de base e, pois, o progresso e a elevação do nível de vida individual e coletivo, para preparar, pela miséria, pelo desequilíbrio social, o ambiente propício à conquista das nações, de dentro para fora. O isolamento político cultural e econômico, em lugar do livre intercâmbio, tal é o novo lema da propaganda, oculta ou ostensiva, do sovietismo imperial.

Dentro desse quadro, dois deveres fundamentais incumbem aos povos livres, em benefício próprio e a bem da humanidade: — o dever de realizar e desenvolver uma assistência recíproca para favorecer os elementos básicos, os alicerces de sua vida econômica e o dever de auxiliar e prestigiar a ação, direta ou indireta, de amparo dos direitos humanos, individuais e coletivos, por parte dos organismos internacionais.

Pelo que mais de perto nos toca, ponderemos que, pior do que um erro, seria lamentável prova de inépcia se, por falta dessa cooperação econômica, viesse a ser quebrada a unidade do continente americano, que é, dissemos e repetimos, o só e único continente unido pelos ideais da civilização "ocidental".

Da exposição acima feita, podemos inferir, concluindo, qual foi, até hoje, o ciclo percorrido pelos direitos humanos e quais as transformações que, no decorrer desse ciclo os mesmos direitos padeceram.

No tempo e no espaço, os direitos invioláveis dos indivíduos, dos corpos sociais e das coletividades nacionais, palmilharam esta estrada: — conquistados, de início, em lutas internas lograram ser reconhecidos e assegurados pelas normas costumeiras ou jurídicas de caráter político e institucional, limitando, correspondentemente, os poderes do Estado; em seguida, ultrapassaram as fronteiras nacionais para buscar abrigo e proteção em documentos básicos de ordem internacional e nos estatutos e na atividade das organizações internacionais; finalmente, prestigiados e reforçados por esta proteção e pelo apoio da consciência universal dos povos livres, voltaram à ordem interna, onde adquiriram maior intensidade e mais sólidas garantias de respeito.

Ao percorrerem esse longo caminho, profundamente se transformaram, pois (a) a pessoa humana, individualmente considerada ou como parte de grupos sociais ou coletividades nacionais ou políticas, bem como estes grupos e estas coletividades, foram admitidos como unidades jurídicas pela ordem internacional, para o fim de lhes serem reconhecidos e protegidos os seus direitos invioláveis; (b) através desse reconhecimento e dessa proteção, o conceito dos direitos humanos adquiriu contornos definitivos, de modo a corresponder, não a alguns, mas a todos os elementos que, juntos, formam esta síntese sublime que é a pessoa humana, feita pelo Criador à sua imagem; (c) em conseqüência, os direitos invioláveis dos homens, dos grupos sociais e das nações, passaram a ser classificados, na base dos princípios fundamentais da liberdade e da igualdade, em direitos correspondentes aos elementos físicos ou existenciais das pessoas, aos seus elementos jurídicos ou de aptidão para a vida jurídica, aos seus elementos espirituais, morais, intelectuais, de sociabilidade e interdependência social, políticos e econômicos; (d) e todos esses direitos foram providos de meios políticos ou jurisdicionais de garantia e segurança.

Muito se fez, portanto, e muito há que fazer-se ainda, máxime nesta fase de transição parauma nova era de civilização que se deverá adaptar ao progresso ditado pelas novas criações do engenho humano. Nova era que advirá da utilização pacífica desses engenhos, fundando-se, não no terror, mas na segurança da paz, o que vale dizer no respeito dos direitos invioláveis que da própria natureza humana resultam.

1 Nessa fase da proteção de certos direitos humanos por *Atos* internacionais se incluem:

(a) a resolução de 2 de julho de 1890 da Conferência de Bruxelas sobre o comércio de armas e munições ampliada pela Convenção de Saint Germain (10 de setembro de 1919), as deliberações da Conferência de Genebra (1925) constantes de uma Convenção, um protocolo relativo à guerra química e mais atos complementares, as estipulações do Tratado de Versalhes sobre a mesma matéria e as da Convenção de Washington de 6 de fevereiro de 1922;

(b) sobre a importação, exportação e comércio de entorpecentes, a Convenção de Haia de 23 de janeiro de 1912, o preceito do art. 23 do Pacto da Sociedade das Nações e a creação, por esta, de uma Comissão Consultiva junto ao Conselho da Organização, as Convenções de Genebra de novembro de 1924 e fevereiro de 1925, resultando desta última uma nova Convenção um protocolo complementar e um ato final, a Convenção de 13 de julho de 1931, a de 26 de junho de 1936 (com um protocolo da mesma data), a creação, no Conselho Econômico da ONU, da Comissão dos Entorpecentes, etc.;

(c) com relação à defesa da saúde e à prevenção e combate das moléstias, a criação da Organização da Higiene da Sociedade das Nações, a Convenção Sanitária de Paris de 21 de junho de 1926, o Código Sanitário Pan-americano de 14 de novembro de 1924, a assinatura, a 26 de julho de 1946, em Nova Iorque, do ato constitutivo de uma *Organização Mundial da Saude*, seguida de diversos *Atos* complementares;

(d) quanto à proteção da infância, a instituição, an Sociedade das Nações, de uma Comissão Consultiva, a criação pela ONU, de um fundo internacional de socorro à infância, a Conferência de Estocolmo de 1948, o projeto de "declaração dos direitos da infância" da ONU, complementando o art. 25 n. 2 da Declaração Universal;

(e) no tocante à luta contra a fome, a Conferência de Bruxelas de 8 de outubro de 1921, as diversas resoluções da Sociedade das Nações, a Conferência de Hot Springs de 1943, a Organização para a Alimentação e a Agricultura no quadro da Organização das Nações Unidas, etc.;

(f) relativamente à proteção dos direitos morais das pessoas, a assinatura, sob os auspícios da Sociedade das Nações, da Convenção de 12 de novembro de 1923 tendente a reprimir a circulação e o tráfico das publicações obscenas etc.;

(g) com referência ao estatuto dos refugiados e dos apátridas, a Convenção de 28 de outubro de 1933, ("refugiados do dr. Nansen"), o acordo de 30 de junho de 1935 (refugiados do Sarre), a Convenção de 10 de fevereiro de 1938 (refugiados alemães), a criação, pelo Conselho Econômico e Social da ONU, do *Comitê Especial dos Refugiados*, a criação do Organismo Internacional dos Refugiados (na ONU) e do Comitê Especial dos Apátridas (no Conselho Econômico e Social, etc.).

E mais: — todas as convenções e tratados de proteção da propriedade, dos direitos autorais, etc..

2 MARCEL SIBERT (*Traité de Droit International Public*, 1951, vol. 1º, pág. 454) não está longe deste ponto de vista quando, reportando-se às divergências de opiniões entre os próprios autores ou colaboradores desse documento, lembra as seguintes palavras do presidente CASSIN, proferidas nas sessões de 8-9 de dezembro de 1948 em Chaillot (Séde da III Assembléia Geral): *"nôtre resolution... est le développement de la Charte qui a incorporé les droits le l'homme dans le droit international positif"*. E o mesmo Autor acrescenta: "se a Declaração é uma *extensão* da Carta (especialmente de seus arts. 55 e 56) e se a Carta enuncia, sob forma de tratado, a obrigação de respeitar os direitos do homem, então a Declaração é obrigatória, no sentido de prescrever a todos os Estados-Membros que harmonisem suas próprias leis com as disposições da mesma Declaração. Esse ponto de vista, único aceitável no tocante à sua eficácia prática, encontra apoio decisivo, segundo nosso parecer, no artigo 28 assim redigido: *"toda pessoa tem direito a que reine no plano social e internacional, uma ordem dentro da qual os direitos e as liberdades enunciadas na presente Declaração encontrem plena eficacia"*. Ou essas palavras são despidas de sentido, ou significam que os termos da Declaração têm valor imperativo para os seus signatários". E MARCEL SIBERT ainda afirma: *"par ailleurs la violation notoire et répétée des droits de l'homme devient une ménace pour la paix et doit être consideré comme une question "qui affecte l'ordre public international". De ce*

fait, la compétence prévue par les articles 39 40 et 41 pour le Conseil de Sécurité par la Charte de l'Organization des Nations Unies trouve matiere à s'exercer dans ce domaine".

3 Os dois projetos acima referidos e mais um projeto (apresentado pelo representante do Uruguai) criando o *Bureau do Alto Comissário (' Attorney-General ') das Nações Unidas para os direitos do Homem*, encontram-se no Relatório da Comissão dos Direitos do Homem (E/2573 — E/ CN 4/705) sobre a sua décima sessão (de 23 de fevereiro a 16 de abril de 1954). O documento A/2929 (para X ASSEMBLÉIA GERAL), por sua vez, relata os antecedentes desses projetos e contém uma síntese dos estudos e debates até então realizados. A votação dos projetos pelo plenário só começou em 1955. O prof. Conuto Mendes de Almeida que, em 1953 e em 1956, participou desses debates com profundo conhecimento da matéria, acabe de publicar um estudo realmente interessante sobre *"OS PACTOS DOS DIREITOS HUMANOS — A DECLARAÇÃO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS E OS PACTOS" (Jornal do Comércio*, 18 e 25 de agosto de 1957).

RELAÇÕES DIPLOMÁTICAS COM A UNIÃO SOVIÉTICA*

Oswaldo Aranha

O problema do restabelecimento das nossas relações com a União Soviética — que normalmente deveria ser resolvido no âmbito do serviço diplomático, após serena ponderação de todas as razões de conveniência e de oportunidade que o caso comporta — vem desde algum tempo interessando a opinião pública e constituindo tema de controvérsia, tanto na imprensa como no meio parlamentar. Esse fato, por um lado, dá a medida da importância do problema e da sua natural repercussão na política interna. Por outro, revela o crescente interesse da opinião pública pela política exterior. É um interesse indicativo de que já temos plena consciência da nossa maioridade para a vida internacional. Em certo sentido mesmo a política interna passa a tomar a iniciativa, mostrando-se inconformada com a orientação que prevalece na condução da nossa diplomacia, aparentemente imobilista ou desdenhosa das transformações que vão ocorrendo no mundo inteiro.

Esse debate é perfeitamente explicável num país de livre opinião, e no qual a ação do governo se torna cada vez mais condicionada às inspirações das fontes democráticas de que promana. Mas ele traz certa desorientação à opinião pública, principalmente pela impressão, talvez errônea, das divergências que a respeito existem no seio do governo, e da indecisão que este vem manifestando para tomar uma atitude firme e definitiva. O debate não se limita ao antagonismo dos que se opõem intransigentemente ao restabelecimento das relações diplomáticas entre o Brasil e a União Soviética e os que pleiteiam o restabelecimento dessas relações, como um imperativo da posição internacional conquistada por nosso país. Como soluções conciliatórias, propugna-se ora pelo restabelecimento apenas de relações comerciais, ora, ainda mais timidamente, pelo desenvolvimento do nosso comércio com os russos através de nações intermediárias.

O Brasil foi aliado da União Soviética, na última guerra e, nessa qualidade, a ela se associou para a fundação das Nações Unidas, na histórica Conferência de San Francisco. Como decorrência lógica dessa posição, entramos em relações diplomáticas normais com a União Soviética, em 1945, relações que decorreram com regularidade durante cerca de três anos, até o rompimento verificado em outubro de 1947. É importante não esquecer que, no momento em que estabelecemos relações com os russos, esse fato foi considerado como normal e inevitável, explicado pela situação do mundo após a catástrofe da guerra e pela

* Publicado em 1958.

posição particular do Brasil no jogo dos acontecimentos. Praticamente a nossa atitude não foi impugnada nem por motivos doutrinários de caráter geral, nem por motivos resultantes da conveniência de evitarmos um contacto político contrário aos nossos interesses ou à nossa segurança. Há doze anos passados, mesmo depois de termos experimentado uma intentona comunista, as nossas relações diplomáticas com a Rússia não geraram inquietação digna de nota em nossos círculos de opinião mais responsáveis.

É igualmente importante relembrar que o rompimento das nossas relações com a União Soviética, em 1947, não resultou de qualquer pressão popular ou ação dos partidos políticos. Por outras palavras, o rompimento não foi imposto ao governo por nenhuma contingência da política interna. Ele resultou, como é sabido, de incidente diplomático, no qual o Brasil não obteve do governo soviético explicações ou providências satisfatórias, de sorte que o nosso governo julgou que não havia alternativa para a retirada da nossa representação em Moscou. A atitude do governo brasileiro teve sem dúvida o apoio *a posteriori* dos nossos partidos, àquela época em regime de congraçamento, porém não se pode dizer que ela tenha sido exigida pela opinião pública ou imposta por diferença de ideologias.

As transformações ocorridas nestes dez anos de guerra fria colocam o Brasil na necessidade de rever sua posição, sobretudo pelo papel cada vez mais influente que ele exerce no quadro das forças políticas do Ocidente. Por sua extensão territorial, por sua população, por seu desenvolvimento econômico, por seu progresso cultural, o Brasil está hoje situado entre as dez nações mais importantes e poderosas do mundo, tudo indicando que essa colocação tende a melhorar em futuro não remoto. Ora, não deixa de ser extravagante que o Brasil, dentre as grandes nações, seja, a única que não mantém relações diplomáticas com a União Soviética. Seria estulto pretender que, a esse respeito, os Estados Unidos, a Grã-Bretanha, a França, a Itália, o México, a Argentina, estivessem errados e somente o Brasil, inexplicavelmente, estivesse certo.

No mundo de hoje, um Estado liliputiano — Andorra, San Marino ou Liechtenstein — pode dar-se ao luxo de seguir uma política isolacionista. Mas isso já não é sequer permitido ao Luxemburgo, ao Nepal ou ao Laos. O Mundo Soviético ocupa uma área contínua que vai de Berlim a Xangai, abrangendo uma população que representa mais de um terço da humanidade. A política externa do Brasil não pode ignorar esse fato, nem ficar indefinidamente à espera de que o exército de Chiang-Kai-shek reconquiste a China continental, ou que os russos restaurem a monarquia para a Princesa Anastácia. Desgraçadamente não vivemos num mundo que se amolde às nossas preferências e aos nossos ideais, e sim num mundo cuja trágica realidade temos que enfrentar sem medo.

O Brasil não é somente uma das dez nações mais importantes dentre as oitenta e duas que compõem as Nações Unidas. Ele é também um país que se industrializa a passo acelerado. Industrialismo e isolacionismo são concepções inconciliáveis. Um apís industrial é um país que compra matérias-primas no mundo inteiro, como o Brasil já o faz na Indonésia e na Tailândia. *Um país industrial é um país que, sob pena de perecer, tem que exportar para* todos os mercados do mundo. Se nos contentamos em permanecer como celeiro colonial de matérias-primas, poderemos ignorar o que se passa na Ásia contemporânea e considerar a Conferência de Bandung como uma curiosidade diplomática, continuando a vender hoje o que vendíamos ao tempo do Império, aos mesmos fregueses tradicionais. Se, ao contrário, temos consciência do papel que está destinado ao Brasil industrializado, não podemos desdenhar a potencialidade comercial da terça parte do mundo. O Brasil não pode antecipadamente dar-se por vencido na competição internacional. Por isso, ele precisa pôr em prática uma política comercial mais agressiva, que não pode ter êxito se, por motivos doutrinários ou receio de contaminação, preferimos evitar contactos ou negócios com os novecentos milhões de habitantes que giram na órbita soviética.

Decerto, o principal motivo de oposição ao restabelecimento das nossas relações diplomáticas com o governo de Moscou é a nossa divergência fundamental na concepção do regime político, ou seja a intransigente repulsa à ideologia e, mais acentuadamente, aos métodos e práticas do comunismo internacional. Isso é compreensível num país de formação cristã e de vocação democrática, porém não pode ser um obstáculo à convivência entre as nações. O reconhecimento da existência de um governo estrangeiro é, e não pode deixar de ser, mera questão de fato. Ele de nenhum modo importa em aprovação quer aos processo que levaram esse governo ao poder, quer à sua filosofia política ou às suas inovações no direito interno. As nações mais democráticas, a começar pela Suíça, mantiveram relações diplomáticas normais com a Alemanha de Hitler, não se conhecendo um só caso em que essas relações tenham sido interrompidas em razão do horror que as práticas nazistas produziram no mundo inteiro. Na América o reconhecimento dos governos gerados pelas freqüentes revoluções, e a decorrente manutenção de relações diplomáticas, não depende outra indagação além de sua efetiva implantação e aceitação tácita pelo país a ele submetido. Nossas relações com as nações do Continente subordinadas a governos ditatoriais, às vezes da pior espécie, não significam qualquer forma de solidariedade com essas ditaduras, do mesmo modo que as nossas relações com a Argentina, em época recente, de nenhum modo implicavam em aceitação da doutrina ou da ação peronista. Para muitos o peronismo era uma ameaça à paz continental, representando de certo modo um perigo para o Brasil. Ninguém, entretanto, sustentou jamais que, por esse motivo, deveríamos interromper nossas relações diplomáticas com a grande nação vizinha. De resto, ninguém contesta que as relações diplomáticas são mais necessárias precisamente naqueles países de onde podem provir, para a nação representada, benefícios de natureza econômica ou perigos de natureza política.

Em certos setores combate-se o restabelecimento das relações com a União Soviética sob o a alegação de que é preciso evitar a infiltração comunista. Realmente, se a inexistência de relações diplomáticas com os russos suprimisse, para nós, todos os perigos do comunismo, seria o caso de não as restabelecermos. Mas o argumento é enganador, porque a expansão do comunismo em nenhuma parte se deve à ação dos diplomatas russos. O comunismo é um movimento ideológico, cujo êxito depende de uma infinidade de fatores políticos, sociais e econômicos. Na França e na Itália, por exemplo, os partidos comunistas contam milhões de adeptos, mas ninguém tem a ingenuidade de pensar que isso resulta da ação diplomática russa, nem que a interrupção de relações com Moscou teria o condão de diminuir a força popular de que esses partidos dispõem. Aqui mesmo no Brasil o comunismo germinou perigosamente, chegando à revolta militar de 1935. Entretanto, até àquela data jamais tínhamos tido entre nós um diplomata soviético.

Acresce que o argumento perde por completo qualquer consistência, em razão do fato de mantermos relações regulares com dois Estados europeus da órbita soviética — a Polônia e a Tcheco-Eslováquia. Se, como se alega, estes dois países desempenham função de satélites em relação à política internacional soviética, então a infiltração comunista se poderia dar através das missões que esses países aqui mantêm. Ora, sabemos que isso não acontece, porque essas missões se vêm conduzindo corretamente e porque o nosso Governo não toleraria que, à sua sombra, se armasse qualquer ação contrária à nossa segurança ou às nossas prerrogativas de nação soberana. Tem-se dito muitas vezes que o papel do Brasil não é combater o comunismo no exterior, participando de uma cruzada que incendiaria o mundo. Devemos limitar-nos a combatê-lo dentro do nosso território, pelos meios e modos sabidamente eficazes para anularem as seduções da sua propaganda. Se soubermos praticar uma democracia saudável, que pense menos nos privilégios de alguns e mais no bem-estar de todos, o comunismo não florescerá entre nós e não serão alguns diplomatas russos que mu-

darão os sentimentos da nossa formação cristã ou a nossa preferência por um regime de efetiva liberdade política. Inversamente, se não edificarmos uma autêntica democracia, o comunismo poderá voltar a ser um perigo, mas então deveremos queixar-nos menos da presença aqui de um embaixador de Moscou do que de nossa própria incapacidade para resolver os problemas fundamentais do nosso tempo.

Uma corrente de opinião mais cautelosa advoga apenas o estabelecimento de relações comerciais com a União Soviética, sem que sejam acompanhadas de relações de caráter diplomático. Sendo à primeira vista uma solução intermediária, isso será um expediente ilusório impraticável. Em primeiro lugar, ele é ilógico: se o que se quer evitar é o perigo da contaminação, a infiltração perigosa, a entrada dos russos no Brasil, isso estará burlado com o desenvolvimento de relações comerciais. Se estas relações tomarem vulto, teremos aqui missões, agências e representantes comerciais de toda sorte, isto é, teremos tudo o que receamos das missões diplomáticas normais. Depois, é preciso não esquecer que não é possível manter relações comerciais permanentes, vultosas e regulares, sem manter ao mesmo tempo relações de natureza propriamente diplomática.

Evidentemente não se pensa em comércio com o mundo soviético na base de uma ou duas transações esporádicas, feitas de governo a governo, nem apenas em algumas vendas ocasionais através de um terceiro país. Isso não justifica uma política comercial, nem esta pode ser apenas um expediente momentâneo para aliviar uma crise de divisas. Temos que pensar em termos de comércio regular e contínuo com todos os países do mundo, inclusive os soviéticos, a fim de comprarmos em melhores condições, não importa onde, e de vendermos o mais que pudermos, a quem pagar melhor preço. Não devemos limitar-nos a pensar apenas em sair de dificuldades atuais, vendendo uma parcela do café que temos armazenado. Devemos programar para o futuro, pensando numa política de diversificação de nossas exportações que, a longo termo, nos leve à venda dos produtos manufaturados.

É sabido que nenhum comércio de vulto pode desenvolver-se sem a assistência dos serviços diplomáticos e consulares. Pode-se admitir que as nossas transações com a Alemanha ou com a Itália tenham o volume que têm presentemente sem que paralelamente haja relações diplomáticas? Estamos vivendo numa época de comércio controlado, numa época em que se torna cada vez menor a flexibilidade livre-cambista e cada vez maior a ingerência do Estado, tanto nas relações do comércio interno quanto nas do comércio internacional. A diplomacia torna-se cada vez mais comercial, e a nenhum país é possível fazer comércio sem diplomacia. Muito menos poderia isso ocorrer em relação à Rússia, porque se trata de um país cujo comércio, tanto interno quanto externo, é inteiramente promovido por órgãos estatais. Falar em comércio com a União Soviética é falar em comércio direto com o seu governo. É uma ilusão pensar-se que esse gênero de comércio possa ter sentido e realidade, no nosso caso, se o governo brasileiro não negociar com o governo russo, para assegurar em nosso favor as vantagens que legitimamente possam ser auferidas desse intercâmbio. Admitir-se que, entre os dois governos, possa haver relações oficiais para fins de comércio, sem que haja relações diplomáticas, é um mero artifício de palavras, que não servirá senão para criar uma ficção inútil e disfarçar uma fraqueza da nossa política exterior.

Nas objeções que se formulam ao restabelecimento das relações em apreço, chega-se ao ponto de aventar que esse fato poderá influir em nossas relações com os Estados Unidos, causando desagrado ao governo desse grande país amigo. Esta e uma cautela verdadeiramente pueril, que não pode ser tomada a sério como argumento. Em primeiro lugar, convém lembrar que as nossas tradicionais e excelentes relações com aquele país, se nos levam em muitos pontos a seguir a mesma política, nunca foram ao ponto de anular o nosso direito de iniciativa e a nossa capacidade de discernimento, na orientação da nossa conduta entre as nações. Em segundo lugar, seria um despropósito que os Estados Unidos — que não

pensam em interromper suas relações com a Rússia, nem pretendem que outras nações o façam – tivessem qualquer objeção à nossa posição nesse particular. Será mais lógico que os americanos pensem que, nessa questão de relações com a Rússia, devamos seguir a orientação do Canadá, do México, da Argentina, do Chile, do Uruguai e de outras nações do hemisfério, em vez de nos obstinarmos em constituir exceção inexplicável em face da conjuntura internacional.

Como quer que seja, porém, não devemos considerar o reatamento de nossas relações com a União Soviética em função da política exterior dos Estados Unidos, o que seria um disparate, nem em termos de um programa comercial imediatista, e menos ainda pelo receio da infiltração comunista em nosso país. Estas últimas razões importariam ou em sobrepormos interesses materiais aos princípios superiores e tradicionais da nossa diplomacia, ou em confessarmos uma fraqueza que se afigura ridícula em face da nossa estabilidade social.

A verdadeira razão por que devemos tratar com os russos é de política internacional no mais alto sentido e resulta pura e simplesmente da necessidade que tem o Brasil de participar das decisões mundiais, com a influência que lhe cabe exercer. De nenhum modo nos devemos excluir dessa participação, porque somos um país de enormes possibilidades, a que não pode deixar de caber um grande papel na comunhão mundial. No momento somos o único grande país que ainda não tem relações com todos os povos e esta é uma situação que não convém nem à nossa posição presente nem ao papel que o futuro nos destina.

O Brasil deve manter relações com os países soviéticos sem temores anódinos, porque não é mais um país subdesenvolvido nem uma colônia onde os imperialismos possam disputar vantagens ou privilégios. Se podemos sem demora, restabelecer relações diplomáticas com as nações que foram nossas inimigas na guerra, não se justifica nossa abstenção em relação a um país que foi nosso aliado e com o qual rompemos relações por motivos menos graves e cujos efeitos não podem durar indefinidamente. Não compreendo que se queira colocar o Brasil entre as nações que devem ter receio das grandes potências, quer se trate da Rússia, quer se trata dos Estados Unidos. Superamos, através de séculos, invasores de várias procedências. Não vejo como e porque, no momento em que o mundo está mais consciente da sua solidariedade, devamos ter receio desta ou daquela nação, desta ou daquela influência. Somos uma nação em pleno desenvolvimento, e que tem revelado alto senso político, através de vários conflitos mundiais dos quais sempre saiu mais unida e mais forte. Por tudo isso, acho que o Brasil deve aproveitar a oportunidade que lhe é oferecida pela resolução adotada unanimemente na Assembléia Geral das Nações Unidas, convocando todos os povos, independentemente dos seus regimes políticos, a manter relações diplomáticas e comerciais.

É preciso não esquecer a posição do Brasil em face da ONU, na qual está integrado e com a qual mantém compromissos que não podem ser desdenhados. O Brasil foi um dos fundadores da Organização, nisso estando associado à União Soviética e às outras nações que em tôrno dela gravitam. A ONU é a Casa do Mundo, o único lugar onde podem ser pacificamente resolvidos os seus grandes problemas. Fora dela reinarão o arbítrio, a violência, a insegurança e a guerra. É o que pode ser demonstrado com a sua atuação no primeiro decênio da sua existência e, mais particularmente, com os resultados obtidos em sua XII Assembleia Geral. Nos quatro meses em que esta funcionou ocorreram acontecimentos da maior gravidade para a comunidade universal. A enumeração deles seria longa mas basta invocar que foi neste período que se verificaram as transformações do governo russo, a doença do Presidente dos Estados Unidos, a grande especulação financeira da Bolsa de Nova Iorque, a crise sírio-turca, a revelação do surto técnico e balístico da Rússia, sem falar

na situação da Argélia e nas ocorrências da Indonésia, fatos que sem a ONU teriam talvez arrastado o mundo a dias menos tranqüilos e possivelmente catastróficos. Deve-se certa*mente ao funcionamento da ONU, aos contactos e às negociações entre as 82 delegações* que a integram, que estes fatos não tenham tido desfechos violentos.

Dentro da ONU o Brasil está associado à União Soviética no compromisso de procurar solução pacífica para todos os conflitos mundiais. Dela o Brasil participa para negociar com os russos, para deles divergir ou com eles concordar, no interesse da paz e da segurança de todos. Se o Brasil já mantém com os agentes diplomáticos soviéticos, na ONU, esse tipo de relações, seria verdadeiramente irrisório evitar que essas relações se estabeleçam diretamente entre o Rio de Janeiro e Moscou. De resto, o regime associativo da ONU torna, em princípio, automática a existência de relações entre todos os seus membros. Por diferentes motivos, dois ou mais governos podem interromper, temporariamente, suas relações diplomáticas ordinárias. Sustentar, porém, como norma permanente, a inconveniência dessas relações, é uma atitude que está em implícita contradição com os ideais da ONU e com os compromissos que deles decorrem e obrigam todos os seus membros à coexistência pacífica.

ANTÁRTIDA: O PROBLEMA POLÍTICO*

João Frank da Costa

Aumentam cada dia as manifestações de interesse pelas regiões polares. Originariamente de ordem puramente científica ou de prestígio, tendem progressivamente para a órbita política. O aperfeiçoamento dos meios técnicos facilita simultaneamente o conhecimento mais completo e utilizações práticas dessas zonas, e vários Estados são levados a emitir reivindicações territoriais cuja extensão só é comparável à das pretensões espanholas e portuguesas nos séculos XV e XVI.

O problema da apropriação apresenta-se de maneira diversa, segundo se trata das regiões árticas ou das antárticas. As potências interessadas, em primeiro lugar, não são as mesmas, embora três Estados estejam simultaneamente envolvidos nos assuntos políticos boreais e austrais (Estados Unidos da América, Noruega e União Soviética). Segundo, enquanto os territórios de alguns países do hemisfério norte ultrapassam o círculo polar ártico (fato em que são baseadas reivindicações juridicamente ligadas aos princípios da contigüidade ou da proximidade geográfica), a Antártida fica muito afastada dos outros continentes, com exceção da América austral. Enfim, enquanto o pólo norte, *lato sensu*, é constituído por uma camada de gelos sobreposta a mares profundos, o continente antártico é uma vasta terra coberta de gelos. Tais diferenças têm conseqüências nos planos econômico, político e jurídico.

A divisão das terras árticas parece destinada a obedecer ao sistema dos setores, se bem que até hoje somente o Canadá e a União Soviética tenham emitido reivindicações nessa base. O problema é muito mais complicado no que diz respeito às regiões austrais e, na hora atual, não existe solução autônoma de aquisição de soberania sobre territórios polares que seja universalmente reconhecida pela comunidade das Nações.

Que deve ser entendido por "regiões antárticas"? O limite astronômico do círculo polar, que determina o término da extensão dos dias e noites de 24 horas (66º 33'S), não deve ser levado em consideração, já que deixa de incluir várias áreas relevantes, isto é, as ilhas que se estendem às vezes até 45º de latitude, e certas partes do próprio continente austral, tais como a Terra de Graham, e numerosas porções da Antártida Oriental. O limite dos gelos flutuantes, aliás variável, é igualmente demasiadamente estreito. Pelo contrário,

* Publicado em 1958 e 1959.

os lindes propostos por Otto Nordenskjold[1], constituídos pela isortema de + 10º para o mês mais quente, e por Rudmose Brown, que entende por regiões polares as que são desprovidas de árvores[2] — limites que, no seu conjunto, se confundem — permitem englobar o continente antártico, os mares e as *ilhas* que o circundam. É uma verdadeira unidade geográfica que fica assim circunscrita.

Esse conjunto é essencialmente constituído por vasta extensão de terras cercada por um oceano. O anel marítimo que se alarga através de 25 a 30 graus de latitude é um meio extremamente rico em plancto, portanto favorável à vida animal. Foi a existência desse *mar que, ao separar o continente antártico do resto do mundo, tornou tão difícil a exploração* inicial, tanto mais que os navegadores deviam defrontar espessos nevoeiros, imensos *icebergs* e terríveis tempestades:

"Pequenos ciclones satélites deslocam-se em verdadeiros tufões, chamando do continente ventos de 35 a 90 metros por segundo, levantando nos ares até cem metros de altura as águas do mar, a neve ou o gelo. Tais perturbações de pressão provocam impressionantes tempestades, em que vagas enormes fazem dançar os gelos flutuantes e agitam perigosamente as grandes frotas de *icebergs* que derivam"[1].

Algumas ilhas encontram-se nesses mares. São, em particular, no setor americano, a Geórgia do Sul, Órcadas do Sul, Shettland do Sul, Sandwich do Sul / Pedro I; no setor africano, as ilhas de Bouvet, Marion, Príncipe Eduardo, Crozet Kerguelen, São Paulo, Amsterdã, MacDonald, Heard; no setor oceânico, as ilhas Macquaries, Aukland, Campbell. Só abrigam, de maneira geral, pinípedos, aves e crustáceos, mas podem servir de escala aos navios, são habitáveis e às vezes habitadas graças a seu clima freqüentemente oceânico, com verões apenas mornos, mas invernos moderados.

Ao sul dessas terras, o mar estende-se livremente até à proximidade imediata do continente. Esse é constituído por uma massa de 14 milhões de quilômetros quadrados, isto é, uma área duas vezes superior à da Austrália e 15 vezes à da Groenlândia, à qual pode ser mais facilmente comparado. Além de duas anfractuosidades — o Mar de Weddell no setor americano e o Mar de Ross no setor oceânico — o continente caracteriza-se por sua massividade. Sua altura média é de 2.000 metros, enquanto a da Ásia só é de 1.000 metros. Algumas cadeias ultrapassam 4.000 metros. A Antártida é quase que inteiramente recoberta por *inlandsis*, camada de gelo de algumas centenas de metros, que pode ultrapassar 1.000 metros de espessura. Esse lençol gelado dissimula o relevo subjacente e alimenta geleiras que, ao chegar ao limite marítimo, se prolongam freqüentemente em massas flutuantes.

O continente é bordado por estreita orla gelada, permanente ou não, e, em particular em volta dos mares de Weddell e de Ross, põe imensas barreiras de algumas dezenas de metros de altura, das quais se destacam *icebergs*. Contrariamente ao que se verifica nas regiões boreais, as formações geladas movediças são relativamente pouco espessas e bastante retardadas.

A existência desses gelos é devida ao clima glacial continental, caracterizado pela extensão do inverno — oito meses — as temperaturas extremamente baixas, agravadas por bruscas variações, pela altitude e pelos *blizzards*.

Outro característico do continente é a pobreza biológica. O clima torna-o muito pouco favorável a todas as manifestações da vida. Segundo o Almirante Byrd, "em nenhum outro lugar a vida teve que lutar contra meio mais ingrato... Uma terra oculta por centenas de pés de gelo e que não oferece asilo, a não ser em algumas saliências rochosas;; ventos terríveis, gelados pela refrigeração do planalto central; nuvens que diminuem a luminosidade solar dos meses de verão e uma temperatura que se eleva raramente acima de 0º, até em pleno verão".

Esses fatos, acrescentados ao afastamento — a Terra do Fogo fica a 3.600 quilômetros, a Nova Zelândia a 4.700, a Tansmânia a 5.000, a África do Sul a 7.000 — explicam a ausência total do homem até à chegada dos primeiros exploradores. Deveriam provocar desinteresse por parte de resto do mundo. Muito pelo contrário, os Estados tentam não somente explorar as regiões antárticas, mas ainda anexá-las, por razões diversas, geralmente relacionadas com interesses científicos, econômicos e estratégicos.

O interesse científico da Antártida é de primeira ordem, e tem justificado o envio de numerosas expedições e as instalações de estações de estudo, com importantíssimas contribuições para a Geologia, Glaciologia, Biologia, Oceanografia, Geofísica, etc... Durante o vigente Ano Geofísico Internacional, perto de 65 estações, estabelecidas por 12 potências, reunirão observações científicas capazes de desenvolver consideravelmente o conhecimento do globo.

É necessário salientar especialmente a importância das estações meteorológicas estabelecidas no continente ou nas ilhas subantárticas. Suas observações facilitam previsão mais acertada das condições atmosféricas no resto do globo e preenchem, até certo ponto, o papel de traço de união entre as análises realizadas no hemisfério sul.

Foi contudo o interesse econômico que provocou inicialmente as primeiras reivindicações antárticas. Nos séculos XVII e XVIII — Deixando de lado as expedições puramente científicas — é o pescador de baleias ou de focas que aparece primeiro nos mares subantárticos. No século XIX, são os pescadores ingleses e americanos que avistam pela primeira vez diversas partes do continente austral.

Após o extermínio quase total das focas, a pesca da baleia voltou a ser importante, especialmente a partir de 1868, data da invenção do canhão para arpão pelo norueguês Sven Foyn. Só é contudo depois de 1890, e especialmente de 1904, que os pescadores voltam às regiões antárticas, em virtude da desaparição progressiva das baleias nos mares boreais e nas latitudes mais baixas. O processo de extração do óleo, inicialmente realizado em instalações costeiras, passou cada vez mais a ser feita a bordo de grandes navios-usinas. A pesca, que dura geralmente de novembro a março, tem grande rendimento. A Noruega e a Grã-Bretanha têm sido os principais países nela interessados. Nos últimos anos antes da Segunda Guerra Mundial, a produção de óleo estava decrescendo, apesar do aumento das frotas baleeiras. Com um máximo de 3.608.384 de barris de 169 quilos em 1929-1931, a produção em 1939-1940 só foi de 2.544.354 de barris. Após drástica diminuição durante a guerra, passou em 1946-1947 para 1.900.000 de barris, e estabilizou-se por volta 2.000.000 de barris.

Os interesses ligados ao conceder licenças de pesca, taxar a produção, assegurar bases aos pescadores nacionais, manter reservas por meio de regulamentação da pesca, constituíram a razão inicial das tentativas de anexação de territórios antárticos.

A limitação da pesca em vista de evitar o rápido extermínio das baleias tem sido, outrossim, objeto de convenções internacionais, que regulamentam a duração da estação de pesca, fixam o número de baleias a capturar cada verão, etc... Existe atualmente um conflito entre o interesse imediato de atender às enormes necessidades do mundo em matéria de gorduras e a salvaguarda da fonte de riqueza constituída pelos cetáceos.

O continente antártico propriamente dito, apesar das possibilidades entrevistas, não fornece na hora atual recurso algum de importância comercial, em virtude da dificuldade das condições naturais e do afastamento geográfico dos mercados. Numerosas pesquisas têm sido feitas no domínio mineral, e as observações geológicas provaram a existência de depósitos de ouro, prata, cassiterita, galena, piritas, minérios de cobre, etc... Grandes esperanças foram formuladas no que diz respeito ao carvão, petróleo e urânio. Cumpre todavia relembrar que o acesso da mor-parte das costas antárticas é impossível, salvo durante o

curto verão austral, e que a distância dos grandes centros industriais do mundo é tão considerável que os navios devem transportar grandes quantidades de combustível, que reduzem drasticamente sua capacidade de transporte útil. Seriam somente no caso de grande rarefação das fontes de produtos primários, no resto do globo, e da generalização da energia nuclear nos transportes marítimos que se tornaria economicamente possível a exploração dos recursos antárticos — deixando de lado as dificuldades locais de extração.

Terminemos pelas considerações estratégicas. Em primeiro lugar, os dados científicos, cujo interesse já foi apontado, são indispensáveis à boa utilização das armas modernas — aviões e especialmente projetis balísticos e teleguiados. A ocupação da Antártida por uma potência poderia privar o inimigo potencial de dados valiosíssimos, principalmente meteorológicos e geofísicos. O enorme alcance das armas modernas permitiria eventualmente a instalação de bases no continente ou nas ilhas circunvizinhas. As duas guerras mundiais provaram a importância das Falkland na estratégia naval, e a ação dos cruzadores alemães nos mares subantárticos, em 1939-1941, demonstrou que os arquipélagos subantárticos podem servir de refúgio clandestino a navios corsários. A África do Sul, Nova Zelândia, Austrália e particularmente a América do Sul poderiam ser ameaçadas pela instalação de algum adversário na Antártida. Em caso de fechamento do canal de Panamá, o estreito de Drake poderia assumir grande importância, e a Terra de Graham só se encontra a uma hora de vôo de avião a jato da extremidade meridional da América. A significação estratégica das terras austrais foi reconhecida pelos países americanos, que incluíram parte da Antártida na zona de defesa do hemisfério.

Tais são as diversas razões que — além de alguns motivos derivados do puro desejo de prestígio, de extensão territorial ou ainda de exigências da política interna — justificam as tentativas de anexação que se verificaram e provavelmente ainda se verificarão na Antártida.

Do ponto de vista cronológico, reivindicações de soberania foram emitidas pelos seguintes Estados: Grã-Bretanha (1908, 1917); Nova Zelândia (1923); França (1924); Austrália (1933); Noruega (1939); Chile (1940); Argentina (1940 e anteriormente no que diz respeito a algumas terras). A União Soviética, a partir de 1949, manifestou seu interesse pelo estatuto político do continente austral. Os Estados Unidos da América desempenharam papel de primeira ordem na exploração da Antártida, mas, apesar de algumas reivindicações de caráter privado, não formularam ainda declaração de soberania. Não reconhecem anexações de espécie alguma. Os eventuais títulos da Alemanha e do Japão foram abandonados em conseqüência da Segunda Guerra Mundial. Ainda existem pretensões de caráter privado, formuladas por cidadãos belgas, brasileiros, peruanos e uruguaios.

Parte dessas reivindicações pode facilmente coexistir e chegou-se, entre os países da Comunidade Britânica, a França e a Noruega, a um reconhecimento expresso das esferas de interesse. Entre a Argentina e o Chile, apesar de divergências quanto a certos territórios austrais, existe certa unidade de vistas consagrada pela admissão recíproca do princípio das reivindicações. Pelo contrário, as anexações sul-americanas e britânica são concorrentes e inconciliáveis. Tal fato teve por conseqüências incidentes locais, volumosa troca de correspondência diplomática, tentativas vãs de resolver o caso por meios arbitrais ou judiciários. Enfim, as duas superpotências mundiais não reconhecem todas essas combinações e manifestam cada vez mais sua preocupação pelo estatuto do continente austral.

Esboçamos os aspectos jurídicos do problema antártico no *Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional*, em 1951. É do ponto de vista estritamente político que pretendemos a seguir estudar a atitude das diversas potências e suas reações recíprocas.

A POLÍTICA DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

Os primeiros americanos que penetraram nos mares austrais foram os caçadores de baleias e de focas, descobridores de algumas terras no início do século XIX. Muitos atribuem a descoberta do continente antártico propriamente dito ao capitão N. B. Palmer, de Nantuket. A segunda fase de exploraçõs norte-americanas – abre-se com a conhecida expedição de Charles Wilkes (oficial e autorizada por ato do Congresso, de 18 de maio de 1836), cujas descobertas, nas zonas das Terras Adélie e Wilkes, são muito controvertidas.

Em época recente, os norte-americanos, com o auxílio da técnica mais adiantada, têm contribuído de maneira extraordinária para o conhecimento das regiões antárticas. Particularmente importantes foram as seguintes expedições:

1) *Byrd, 1928-1929*, em regiões já anexadas pela Nova Zelândia, e a leste de 150°, em zonas ainda não descobertas. 570.000km² foram sobrevoados, e a Terra de Marie Byrd reivindicada para os Estados Unidos.

2) *Byrd, 1933-1935*, nas mesmas regiões, com sobrevôo de 1.160.000km².

3) *Ellsworth, 1935*, que realizou o primeiro vôo transantártico, da ilha Dundee à baía das Baleias, com reivindicações dos territórios entre 80° e 120° W, isto é, entre o limite das Dependências das Falkland e a Terra de Marie Byrd.

4) *Ellsworth, 1938-1939*, com sobrevôo do continente ao sul do Oceano Indiano e reivindicação de território em zona já reclamada pela Austrália.

5) *Expedição do U. S. Antartic Service, 1939-1941*, a primeira expedição oficial desde a de Wilkes, destinada principalmente à instalação de estações permanentes ou semipermanentes na Antártida. Em carta de 25 de novembro de 1939, o Presidente Roosevelt dava as seguintes instruções: "Os membros do Serviço devem tomar as necessárias medidas, tais como lançar reivindicações escritas do alto de aviões, enterrar documentos análogos, etc..., para apoiar eventualmente uma reivindicação de soberania por parte do Governo dos Estados Unidos. Atas cuidadosas deverão ser elaboradas a propósito de cada uma dessas medidas. Entretanto, tais atos não poderão ser divulgados sem autorização específica, em cada caso, do Secretário de Estado". Obedecendo a essas instruções, em 11 de novembro de 1940, Leonard M. Berlin, do *U. S. General Land Office*, assinou um documento que reivindicava para os Estados Unidos o território além de 150° W, em presença de doze testemunhas. O termo, colocado numa garrafa, foi enterrado na montanha Grace Mc Kinley. Era a primeira vez que uma reivindicação era feita em conseqüência de instruções oficiais. Outros atos análogos foram efetuados em cinco outros pontos da Terra Marie Byrd. Paralelamente, da base oriental instalada na ilha Stonington, na baía Marquerite, eram efetuadas explorações por meio de trenós e de aviões, com depósito ou lançamento de documentos reivindicatórios. A Segunda Guerra Mundial interrompeu a expedição.

6) *Operação Highjump, 1946-1947*, da Marinha dos Estados Unidos, dirigida pelo Almirante Byrd, e comandada pelo Contra-Almirante Richard Cruzen. Essa gigantesca expedição utilizou 4.700 homens, 13 navios e 23 aviões. Sua finalidade era militar, científica e política, já que a diretriz de 26 de agosto de 1946, assinada pelo Almirante Chester W. Nimitz, referia-se à "consolidação e extensão da soberania dos Estados Unidos sobre a maior parte possível do continente antártico". A expedição foi dividida em três grupos: o central operou na região do mar de Ross; o oriental dirigiu-se para leste a partir da ilha Pedro 1, e o ocidental para o oeste a partir da Pequena América. Os resultados foram os seguintes: descoberta de áreas desconhecidas, de superfície equivalente à da França e da Alemanha reunidas, fotografia de 60% da costa continental antártica, das quais um quarto jamais havia sido visto, retificação de numerosos erros geográficos cometidos por precedentes expedições.

7) *Expedição Finn Ronne, 1947-1948*, organizada pela *American Geographical Society* e outros organismos privados, mas com utilização de um navio emprestado por ato especial do Congresso de Washington. A base escolhida foi a antiga estação leste da expedição do *U. S. Antartic Service*, na ilha Stonington, onde desde então se instalara a base "E" do *Falkland Islands Dependencies Survey*. Segundo parece, os Britânicos tentaram dissuadir os norte-americanos de se instalarem na mesma ilha, e relembraram que a Baía Marquerite era situada na zona reivindicada pelo Reino Unido. De qualquer modo, o projeto primitivo foi mantido, e uma agência postal dos Estados Unidos instalada, sem publicidade, na ilha Stonington. Alguns incidentes ocorreram entre Ronne e seus vizinhos britânicos, comandados pelo Major Bruce Butler, a propósito do hastear da bandeira norte-americana e outros atos análogos. O Departamento de Estado, em 21 de março de 1947, dirigiu protestos à Embaixada Britânica.

8) *Operação Windmill, 1947-1948*, realizada por dois quebra-gelos da Armada, com extensiva utilização de helicópteros, e principalmente destinada a completar, por desembarques e observações mais pormenorizadas, os resultados preliminares da *Operação Highjump*. Diversos documentos atestando a presença norte-americana foram deixados no continente antártico.

9) *Operação Deepfreeze*, ligada ao Ano Geofísico Internacional, e sobre a qual não insistiremos. Apresenta entretanto aspectos políticos, já que o plano de operações, publicado em 1º de julho de 1955, prevê o estabelecimento de "estações permanentes na Antártida com o fim de reforçar os direitos dos Estados Unidos nessa região".

ESTADO ATUAL DAS REIVINDICAÇÕES NORTE-AMERICANAS

Como será dito no parágrafo seguinte, até hoje o Governo de Washington não endossou oficialmente as diversas reivindicações feitas por particulares ou por indivíduos revestidos de funções oficiais. Viu-se entretanto que, desde 1939, as diversas expedições norte-americanas, oficiais ou não, receberam instruções no sentido de preparar, pelo depósito de documentos apropriados ou a realização de atos diversos, eventuais reivindicações do Governo de Washington. Foram reivindicadas em nome dos Estados Unidos as seguintes áreas:

1) a Terra de Marie Byrd, a leste de 150° W, pelas duas primeiras expedições Byrd;

2) a Terra de James W. Ellsworth, entre 80° e 120° W, por Lincoln Ellsworth em 1936, sendo que, em 16 de junho do mesmo ano, um Ato do Congresso atribuiu uma medalha de ouro a esse explorador por "ter reivindicado em nome dos Estados Unidos aproximadamente 350.000 milhas quadradas de território antártico";

3) 80.000 milhas quadradas na vizinhança de 22° S, 79° E, por L. Ellsworth, em 11 de janeiro de 1939 (no setor australiano);

4) inúmeras áreas exploradas, descobertas, sobrevoadas, fotografadas e cartografadas pelas diversas expedições norte-americanas, a partir de 1939.

A POLÍTICA DO DEPARTAMENTO DE ESTADO

Apesar dessas atividades, descobertas e reivindicações privadas, o Governo norte-americano, até hoje, tem mantido a posição resumida em 27 de dezembro de 1946 pelo Secretário Dean Acheson: "Os Estados Unidos nunca reconheceram reivindicação alguma de qualquer país na Antártida, e reservaram todos os seus direitos. Outrossim, jamais emitiram reivindicações, embora algumas tenham sido feitas, com seu conhecimento, por cidadãos norte-americanos".

Os Estados Unidos nunca reconheceram oficialmente o sistema dos setores, tampouco o da aquisição de soberania por meio da descoberta não seguida de estabelecimento. O Secretário da Marinha Adms, em 23 de setembro de 1929, criticou o princípio dos setores nas seguintes bases: 1) equivaleria à divisão arbitrária de grande parte do globo; 2) não encontraria fundamento no Direito Internacional; 3) "violaria o costume desde muito reconhecido do estabelecimento da soberania territorial por meio da descoberta"; 4) seria contrário ao princípio universalmente reconhecido da liberdade dos mares.

O Departamento de Estado foi mais longe ao afastar tal "estabelecimento da soberania territorial por meio da descoberta", e afirmar que, mesmo no caso de tomada formal de posse, a ocupação propriamente dita e até o estabelecimento devem acompanhar ou seguir de perto a descoberta:

"Nos dias de hoje, se um explorador é capaz de provar a existência de terras ainda desconhecidas pela civilização, seu chamado ato de descoberta, acompanhado de ato formal de posse, seria desprovido de significação, salvo no caso de anunciar a realização de um estabelecimento. Se, por razões climáticas ou outras, o estabelecimento atual se torna impossível, como no caso das regiões polares, tal atitude de sua parte só constituiria bem fraco pretexto a uma razoável reivindicação de soberania" (Secretário Hughes ao Ministro da Noruega H. H. Bryn, 2 de abril de 1924).

Foi em termos análogos que se expressou ainda o Secretário de Estado Hughes, a propósito de um pedido dirigido ao Governo de Washington, a respeito de eventual anexação dos territórios descobertos por Charles Wilkes em 1940: "É opinião do Departamento de Estado que a descoberta de terras desconhecidas pela civilização, mesmo se acompanhada de tomada formal de posse, não constitui título válido de reivindicação de soberania, caso não seja seguida pelo estabelecimento efetivo nas regiões descobertas... Na ausência de ato do Congresso proclamando a soberania (norte-americana) sobre a Terra de Wilkes, o Departamento não pode declarar que os Estados Unidos possuem um direito de soberania sobre o dito território" (a A. W. Prescott, 13 de maio de 1924).

Destarte, o Governo norte-americano não tem sancionado as reivindicações emitidas por seus cidadãos, e nem parece reconhecer que as descobertas correspondentes possam conferir um *inchoate title*, ou direito preferencial de ocupação. Bem entendido, tem mantido posição correspondente com respeito aos Estados que, sem estabelecimento atual, proclamarem sua soberania sobre territórios antárticos. Sua atitude só consistiu, por vezes, em conservar o silêncio ou simplesmente acusar o recebimento das declarações ou notificações estrangeiras, quando a situação política não aconselhava controvérsias relativas à legitimidade de reivindicações de soberania. Por exemplo, quando do recebimento da nota de 17 de novembro de 1928, pela qual o Governo britânico oferecia auxílio à primeira expedição Byrd, aproveitando-se da oportunidade para salientar que seu ponto de partida e seu trajeto previsto encontravam-se em territórios britânicos, e para enumerar as regiões anexadas pela Coroa britânica, os Estados Unidos limitaram-se a acusar recebimento da nota de 15 de novembro de 1929. Quanto à ata final da Conferência Imperial de 1926, foi recebida sem comentários pelo Departamento de Estado, como se fosse transmitida "a título puramente informativo".

Com mais freqüência, contudo, o Governo de Washington tem respondido a tais reivindicações de soberania por meio de reservas dos seus direitos assim como dos de seus nacionais. Nesse sentido, em resposta à nota britânica de 29 de janeiro de 1934, relativa a emissões de selos postais, instalação de emissoras radiofônicas e sobrevôos de dependências britânicas por parte das expedições Byrd e Ellsworth, e na qual era observado que o Governo de S. M., em Nova Zelândia, teria preferido que autorizações lhe tivessem sido previamente solicitadas, declarou o Secretário de Estado ao Embaixador Britânico que "não pare-

cia necessário, no presente momento, entrar em discussões a propósito das interessantes questões levantadas pela nota em apreço. Entretanto, reservo todos os direitos que os Estados Unidos ou os seus cidadãos possam ter a esse propósito". Essas reservas, emitidas em *24* de fevereiro de *1934*, foram renovadas em *7* de fevereiro do ano seguinte. A atitude norte-americana, após notificação do decreto real norueguês de 14 de janeiro de 1939, relativo à anexação do Território da Rainha Maud, foi análoga, assim como quando das negociações franco-britânicas relativas à navegação aérea antártica e das questões de soberania territorial, que nelas estavam implicadas.

Às vezes, as declarações do Departamento de Estado têm sido mais explícitas, e têm indicado as regras de direito internacional que julgava aplicáveis. Tal é o caso da já citada declaração do Secretário Hughes, em 13 de maio de 1924: "Segundo as informações de que dispõe o Departamento de Estado, a exploração de certas partes do continente antártico por Norte-Americanos, Belgas, Britânicos, Franceses, Alemães, Noruegueses, Russos, Suecos, e outros viajantes, não foi seguida de estabelecimentos permanentes. O Departamento estima que a chamada Dependência de Ross, da Nova Zelândia, não tem população permanente. A parte das chamadas Dependências das Ilhas Falkland, que é situada no próprio continente antártico, e que é chamada "Terra de Graham" nas Cartas Patentes britânicas de 21 de julho de 1908 e de 28 de março de 1917, e foi descoberta pelo capitão N. B. Palmer em 1820-1821 e denominada Terra Palmer pelo *U. S. Geographical Board* em 6 de *novembro de 1912, não tem população permanente, se bem que certos navegadores britâ*nicos e outros utilizem os altos-fundos junto da costa para ancorar".

Em 14 de novembro de 1934, o Secretário Cordell Hull declarava ao Embaixador britânico, a propósito da Dependência de Ross, que, à luz de princípios de direito internacional, desde há muito estabelecidos, não podia admitir a soberania britânica, baseada unicamente na descoberta não acompanhada da ocupação e do uso. No que diz respeito às reivindicações francesas sobre a Terra Adélie, a atitude do Departamento de Estado foi análoga: "À luz dos princípios estabelecidos do direito internacional público, o Governo dos Estados Unidos não pode admitir uma soberania unicamente baseada na descoberta" (maio de 1939).

O PROBLEMA DA INTERNACIONALIZAÇÃO

Em agosto de 1948, o Departamento de Estado dirigiu-se aos Governos argentino, australiano, britânico, chileno, francês, neo-zelandês e norueguês, solicitando seus pontos de vista sobre os problemas territoriais da Antártida e a eventual internacionalização da *região. Tal medida havia sido sugerida desde de alguns anos por assessores* do Presidente Roosevelt mas, segundo parece, foram os incidentes multiplicados entre britânicos, argentinos e chilenos, na zona da Terra de Graham, que provocaram sua formulação.

A idéia, aliás, não era nova. No seu tratado clássico de *Direito Internacional Público*, Fauchille (t. 1, 2ª parte, 1925, págs. 657-659 e 708) declarava que as regiões polares constituiam territórios de uma espécie peculiar, "territórios glaciais" que poderiam ser possuídos mas não ocupados, utilizáveis, mas não habitáveis, devendo ser submetidos a um regime diferente ao mesmo tempo das áreas terrestres e marítimas. Apresentariam incompatibilidade natural com o estabelecimento de soberanias individuais exclusivas. Deveriam ser objeto de uma espécie de condomínio plural. Um autor americano, J. S. Reeves (que posteriormente passou a defender o direito dos Estados Unidos de reivindicar um setor) retomou a idéia em 1934 (*American Journal of International Law*, vol. 27, p. 117).

Petições nesse sentido foram apresentadas, sem resultado, ao Conselho de Tutela das Nações Unidas, em 1947. De qualquer modo, a *démarche* norte-americana teve pouco

sucesso: somente a Grã-Bretanha e a Nova Zelândia manifestaram veleidades de discutir o assunto. As outras potências consultadas rejeitaram formalmente o princípio da internacionalização e não se mostraram dispostas a abandonar suas reivindicações. Quanto à União Soviética, como será visto mais adiante, se bem que não consultada, declarou que tinha o direito de participar de qualquer discussão do estatuto da Antártida.

Em resumo, pode-se dizer que a política antártica dos Estados Unidos ainda flutua entre o desejo de aproveitar a considerável atividade que desenvolveram na Antártica para reivindicar parte desse continente, e o de tentar manter fora de controvérsias políticas uma zona que, até agora, apresenta principalmente interesses científicos. Notar-se-á que potência alguma elevou reivindicação sobre o setor situado entre 90º e 150º W, isto é, entre o linde ocidental do setor chileno e o meridiano que serve de fronteira à Dependência de Ross. Foi precisamente nesse setor — reivindicado em nome dos Estados Unidos por personalidades privadas — que se exerceu mais intensamente o esforço de descoberta e de exploração norte-americano, antes das gigantescas expedições que ultrapassaram de muito seus limites.

A POLÍTICA BRITÂNICA

A contribuição dos britânicos ao conhecimento das regiões antárticas tem sido considerável, e isso desde a viagem de circunavegação austral de Cook. A maior parte do continente foi aliás reivindicada pela Coroa britânica, e colocada sob a administração de autoridades do Reino Unido, da Nova Zelândia e da Austrália, sem falar de algumas ilhas subantárticas ocupadas pela União Sul-Africana.

AS DEPENDÊNCIAS DAS ILHAS FALKLAND

Inútil seria relembrar a movimentada história das Ilhas Malvinas ou Falkland, e a controvérsia que até hoje existe entre a República Argentina e o Reino Unido, no que diz respeito à sua soberania. O fato é que desde 1833 os britânicos ocupam as Ilhas, que o Governo de Buenos Aires continua considerando suas. Embora as controvérsias territoriais antárticas sejam independentes da questão das Malvinas, não se podem negar certas repercussões recíprocas, já que: 1) esse arquipélago fica geograficamente situado no limite da zona subantártica; 2) os territórios do chamado quadrante americano reivindicados pelo Reino Unido são administrativamente ligados às Malvinas; 3) a República Argentina, que proclamou a sua soberania sobre grande parte dos mesmos territórios, não reconhece o domínio britânico sobre as Malvinas[4].

Apesar de certos atos anteriores, foi em 1908 que a Coroa britânica, pelas Cartas Patentes de 21 de julho, definiu formalmente os limites das suas reivindicações, ao submeter à autoridade do Governador das Ilhas Falkland o grupo de ilhas conhecidas sob o nome de Geórgia do Sul, Órcades do Sul, Shetland do Sul, Sandwich do Sul, e o território conhecido por Terra de Graham, "situados no Oceano Atlântico meridional, ao sul do 50º S, e que se estendem entre 20º e 80º W".

Em razão de certas dúvidas levantadas por esses limites, que incluíam inadvertidamente, segundo parece, a Terra do Fogo e uma parte da Patagônia, novas Cartas Patentes, expedidas em 28 de março de 1917, determinaram definitivamente as "Dependências das Ilhas Falkland": "Declaramos pelas presentes que, a partir da publicação destas Cartas Patentes na Gazeta do Governo da nossa Colônia das Ilhas Falkland, as Dependências dessa nossa Colônia serão reputadas como incluindo, e tendo incluído todos os territórios e ilhas, quaisquer que sejam, entre 20º W e 50º W ao sul de 50º S; e todos os territórios e ilhas quaisquer que sejam, entre 50º W e 80º W, ao sul de 58º S".

Quais os fundamentos dessas reivindicações? Segundo a tese oficial sustentada pelo Reino Unido, a soberania sobre esses territórios antárticos e subantárticos foi adquirida por títulos legais, antigos e reconhecidos, datando de 1775 a 1843 ao mais tardar. As Cartas Patentes de 1908 e 1917 só teriam sido destinadas a precisar a extensão do continente antártico e dos arquipélagos costeiros pertencentes à Grã-Bretanha desde longa data. A origem dos títulos britânicos seria derivada de descobertas e atos de apropriação por parte de cidadãos britânicos.

Sabe-se, entretanto, que as vastas regiões compreendidas nos limites das Cartas Patentes de 1917 foram paulatinamente exploradas por indivíduos de diversas nacionalidades, e que algumas das suas partes ainda são desconhecidas. Os britânicos estimam que tal fato é de diminuta importância, e que, em cada um dos casos, a *descoberta inicial* dos principais grupos e sua anexação foram praticadas por súditos de S. M. Britânica. As descobertas posteriores teriam apenas caráter complementar e não poderiam alterar o título originário. Alegam os britânicos que seis regiões principais constituem as Dependências das Flakland, e que:

1º) a *Geórgia do Sul*, talvez inicialmente descoberta pelo negociante britânico Anthony de la Roche, em 1675, foi de qualquer modo redescoberta em 1775 por James Cook que, em 17 de janeiro desse ano, abordou a ilha em três lugares diferentes e efetuou atos de posse formal em nome do rei Jorge III;

2º) as *Sandwich do Sul* foram igualmente descobertas por Cook em 1775;

3º) as *Shetland do Sul* foram descobertas pelo capitão inglês William Smith em 18 de fevereiro de 1819, que delas tomou posse formam em outubro do mesmo ano em nome de Jorge III; em janeiro-fevereiro de 1820, Edward Bransfield, da Armada Real, acompanhado por W. Smith, explorou completamente o arquipélago e desembarcou na ilha principal, dela tomando posse oficialmente em nome de Jorge IV;

4º) as *Órcades do Sul* foram descobertas pelo navegador inglês George Powell, em 6 de dezembro de 1821, que no dia seguinte, tomou posse em nome do Rei da maior ilha do arquipélago;

5º) a *Terra de Graham*, que constitui a extremidade septentrional do continente antártico, foi achada em 30 de janeiro de 1820 por Edward Bransfield, cuja descoberta seria anterior às de Palmer, Bellingshausen e Dumont d'Urville. Em 1829, o capitão H. Foster, do *Chanticleer*, desembarcou na ilha Hoseason, a leste da costa continental, e depositou um cilindro de cobre contendo a ata da tomada de posse em nome de Jorge IV. Em 21 de fevereiro de 1832, o capitão inglês John Biscoe desembarcou numa ilha do arquipélago Palmer, sem perceber que a mesma não fazia parte do continente, e realizou ato de posse em nome de Guilherme IV, batizando a região Terra de Graham. Em 6 de janeiro de 1843, o capitão James C. Ross, comandante dos navios *Erebus* e *Terror*, desembarcou em ilha próxima da costa oriental da península Graham, e tomou posse dessa terra e das "regiões contíguas" para a Coroa Britânica;

6º) a *Terra Coats*, no limite orietal das atuais Dependências das Falkland, foi descoberta em 1904 pelo explorador escocês Dr. W. S. Bruce, a bordo do *Scotia*.

MANIFESTAÇÕES DE SOBERANIA ENTRE 1843 E 1908

Por conseguinte (com exceção da Terra Coats), o Reino Unido teria adquirido, entre 1775 e 1843, um título inicial sobre todos os territórios posteriormente agrupados sob o nome de Dependências das Ilhas Falkland. Desde aquela última data até à expedição das Cartas Patentes de 1908, esse título teria sido reforçado pelo exercício público e pacífico da soberania britânica, e especialmente por meio de:

a) medidas de legislação e de administração (referências às "Dependências" das Falkland nas Cartas Patentes de 23 de junho de 1843, 28 de abril de 1876, 25 de fevereiro de 1892, sem falar nas de 21 de julho de 1908; referências idênticas nas patentes outorgadas a onze Governadores das Ilhas Falkland a partir de novembro de 1847; menção das "Dependências" em numerosas leis; referência específica à Geórgia do Sul no Anuário do Departamento das Colônias em 1887 etc.);

b) atos de exploração e descobertas complementares;

c) concessões de direitos mineiros e outros na Geórgia do Sul, a companhia argentina e chilena;

d) concessão de licenças de pesca de baleia e exigências fiscais correspondentes;

e) regulamentação da pesca da baleia (Ordenança de 1906);

f) atividade internacional a respeito das Dependências (resposta à consulta do Governo norueguês, em 1905 sobre o estatuto dos territórios compreendidos entre 35º e 80º W e 45º e 65º S).

MANIFESTAÇÕES DE SOBERANIA DE 1908 ATÉ À SEGUNDA GUERRA MUNDIAL

Sempre, segundo o ponto de vista oficial britânico, o título sobre as Dependências, a partir de 1908, foi conservado e consolidado graças a novas manifestações e exercício efetivo de soberania. Em virtude dos poderes estipulados nas Cartas Patentes de 1908, foi promulgado no mesmo ano um decreto que autorizava o Governador, assistido pelo Conselho, a declarar aplicável às Dependências qualquer lei votada para a Colônia das Falkland. Em tais bases, foram tomadas diversas medidas interessando a administração da Justiça e o Direito Civil. Ordenações relativas à pesca da baleia e da foca foram promulgadas a partir de 1900-1909, e subseqüentemente completadas. Concessões de terras na Geórgia do Sul e de pesca em todas as seções das Dependências foram outorgadas a companhias britânicas e estrangeiras. A partir de 1930, todavia, em virtude da generalização da pesca palágica, essas atividades administrativas diminuíram sensivelmente.

A soberania britânica teria sido igualmente exercida através de magistrados nomeados pelo Governador das Ilhas Falkland. Na Geórgia do Sul, existe um magistrado residente desde 1909. Esse rudimento de administração foi completado por autoridades alfandegárias e policiais, pela instalação de uma agência postal em 1912 e, a partir de 1925, por instalações radiotelegráficas e científicas. Port Foster, na ilha Deception, foi declarado "porto de entrada" das Shetland do Sul e da Terra de Graham. De 1910 a 1930, um magistrado britânico ali residia durante o verão. De 1912 a 1930, verificou-se o funcionamento de uma agência postal. No que diz respeito às Órcades do Sul, a atividade administrativa britânica foi mais irregular, com envio de autoridades somente em certos verões austrais. Na Sandwich do Sul e na Terra Coats, houve carência quase total de administração, em virtude, segundo os Britânicos, do fato de que essas zonas não eram freqüentadas.

É ainda invocado o considerável esforço desenvolvido pela Grã-Bretanha no domínio da ciência e da descoberta. Em 1917 foi estabelecida uma comissão encarregada de estudar as possibilidades econômicas das Dependências. Três anos mais tarde, a comissão apresentou o seu relatório ao Parlamento Britânico e, em 1923, foi criado um organismo permanente, o *Discovery Committee*, colocado sob a autoridade do Secretário de Estado das Colônias. Entre 1925 e 1939, os navios do Comitê, *Discovery I*, *Discovery II* e *William Scoresby*, efetuaram pormenorizados estudos nas diversas regiões das Dependências, com descoberta de sete territórios ainda desconhecidos.

Durante o mesmo período, a utilização do avião por Wilkins e Hearst favoreceu o reconhecimento da Terra de Graham e a descoberta de novas terras (1928), enquanto a expedição Rymill de 1934-1937 (*British Graham Land Expedition*) retificava e completava os resultados de precedentes explorações.

ATIVIDADES BRITÂNICAS DESDE A SEGUNDA GUERRA MUNDIAL

Sabe-se que, durante os primeiros anos da Segunda Guerra Mundial, os alemães desenvolveram grande atividade naval nos mares subantárticos, capturando ou pondo a pique numerosos navios aliados. Com a finalidade de suprimir possibilidades de refúgio para o inimigo, o *H. M. S. Queen of Bermuda*, em março de 1941, destruiu as instalações de uma companhia norueguesa na ilha Deception, nas Shetland do Sul. Em janeiro de 1943, o *H. M. S. Carnavon Castle*, com a mesma finalidade, visitou as Órcades e as Shetland do Sul, removendo os documentos e outras testemunhas de atos de soberania praticados pelo navio argentino *Primero de Mayo*. A fim de contrabalançar as reivindicações da Argentina e do Chile, a Grã-Bretanha, em fins de 1943, decidiu estabelecer bases permanentes nas Dependências (*Operation Tabarin*). As expedições do *William Scoresby e do Fitzroy* (janeiro-fevereiro de 1944) inauguraram a prática desde então seguida anualmente.

Paralelamente, as atividades científicas e administrativas nas Dependências passaram a ser organizadas por novo organismo, o *Falkland Islands Dependencies Survey* (F. I. D. S.), colocado, a partir de 1945, sob a jurisdição exclusiva do *Colonial Office*. Trabalha sob as ordens do Governador das Falkland, com a cooperação do *Scott Polar Research Institute* e do *Discovery Committee*. Numerosas bases foram desde então estabelecidas. Para seu uso, as autoridades britânicas procederam à emissão de selos postais especiais, a partir de 1944, o que provocou os protestos dos Governos que proclamam igualmente a sua soberania sobre essas regiões.

Até fins de 1955, as bases e depósitos instalados pelos britânicos nas Dependências das ilhas Falkland foram os seguintes:

Nome	*Localidade*	*Região*	*Estabelecida em*
Base A	Port Lockroy (Ilha Wiencke)	Adjacente à Terra de Graham	fev. 1944
Base B	Whalers Bay (Ilha Deception)	Shetland do S.	fev. 1944
Base C	Cape Geddes (Ilha Laurie)	Órcades do S.	jan. 1946
Base D	Hope Bay (Península Trinity)	T. de Graham	fev. 1945
Base E	Ilha Stonington (Baía Marguerite)	Adjacente à T. de Graham	fev. 1946 (evacuada em fev. 1950)
Base F	Marina Point (Ilhas Argentinas)	Adjacente à T. de Graham	jan. 1947 (originalmente em fev. de 1936)
Base G	Baía Admiralty (Ilha do Rei Jorge)	Shetland do S.	jan. 1947
Base H	Ilha Signy	Órcades do S.	mar. 1947
Base N	Ilha Anvers (Arquipélago Palmer)	Adjacente à T. de Graham	fev. 1955
Base Y	Ilha Horseshoe (Baía Marguerite)	Adjacente à T. de Graham	mar. 1955
Abrigo	Ilha Barry (Baía Marguerite)	Adjacente à T. de Graham	1946 (originalmente 1936, destruído em 1951)
Abrigo	Baía Sandefjord (Ilha Coronation)	Órcades do S.	fev. 1945
Abrigo	Baía Duse (Península Trinity)	T. de Graham	fev. 1953

A DEPENDÊNCIA DE ROSS

Uma das mais notáveis viagens das descobertas realizadas na Antártica foi a do capitão James Clark Ross, que descobriu, nas regiões situadas ao Sul da Nova Zelândia, o Cabo Adare, em 1º de janeiro de 1841; tomou posse formal do continente em nome da Rainha Vitória, ao desembarcar na ilha Possession; chegou à vista da Terra Vitória do Sul, descobriu a Ilha Ross e seus dois vulcões, aos quais deu o nome dos seus navios (*Erebus* e *Terror*), e chegou à Grande Barreira, por 78º4'-S. No curso da segunda viagem, em 1842, avistou a costa oriental do Mar Ross. Renovou as suas tentativas em 1843, mas foi parado pelos gelos.

Durante mais de meio século, deixaram de ser feitas nessa zona descobertas de alguma importância. A Expedição Nacional Antártica de 1901, sob o comando do Capitão R. F. Scott, com o *Discovery*, explorou a Grande Barreira e descobriu a Terra Eduardo VII, hibernando dois anos. Scott avançou até 82º17' S, descobrindo destarte o plano polar. Alguns anos mais tarde, um dos companheiros de Scott, o Tenente Ernest R. Shackleton, organizou nova expedição, cuja base foi a Ilha Ross. Tomou posse do Cabo Bernacchi e da Terra Vitória em outubro de 1908, chegou a 170 quilômetros do Pólo, plantando a bandeira britânica por 88º22' S e tomando posse do planalto polar em nome do Rei.

Durante a expedição da *Terra Nova* (1911-1912) onde encontrou a morte com alguns companheiros, Scott explorou a Terra Eduardo VII, descobriu a Terra Oates e chegou ao Pólo em 18 de janeiro de 1912, alguns dias depois do norueguês Roald Amundsen.

A ORDEM-EM-CONSELHO DE 1923

Enquanto a anexação das Dependências das Ilhas Falkland foi proclamada por meio de Cartas Patentes, a Dependência de Ross foi reivindicada por Ordem-em-Conselho, em 30 de julho de 1933: "As costas do Mar de Ross, com as ilhas e terras adjacentes, entre 160º E e 150º W, situadas ao sul de 60º S, constituem um estabelecimento britânico e serão denominadas Dependência de Ross".

Esse texto submetia o setor à autoridade do Governador-Geral e Comandante-Chefe da Nova Zelândia, e submetia-o às leis e regulamentos neozelandeses, assim como à legislação direta. Em virtude dos seus poderes, o Governador Jellicoe, em 14 de novembro de 1923, determinou medidas necessárias à aplicação da legislação neozelandesa e designou um funcionário especial dotado dos poderes suficientes para assegurar a sua observância.

No caso da Dependência de Ross, como no do setor das Falkland, foi o interesse fiscal e o desejo de regulamentar a pesca da baleia que motivaram a reivindicação. Contudo, *à diferença do que se verifica na região da Terra de Grahm onde a extração do óleo se processava* em estações costeiras, o acondicionamento das baleias na zona do mar de Ross era feita a bordo de navios-usinas que exerciam as suas atividades além do limite das águas territoriais, por vezes a cem ou cento e cinqüenta milhas das costas continentais antárticas.

Desde 1913, as autoridades britânicas concedem licenças de pesca a duas companhias norueguesas, e cobram um direito de 2s 6d por barril de óleo extraído, se bem que a caça fosse efetuada no alto mar, em área que se estendia de 500 milhas de leste a oeste e 600 do norte ao sul. Esses recursos ficais foram posteriormente transferidos à Nova Zelândia.

Em virtude dos poderes conferidos pela Ordem-em-Conselho de 30 de julho de 1923, o Governador-Geral da Nova Zelândia, na qualidade de Governador da Dependência de Ross, emitiu, em 4 de novembro de 1926, regulamentos relativos à caça da baleia. Essas medidas tornavam aplicáveis à Dependência o *New Zealand Fisheries Amendment Act*, de 1912. Foram completadas por novas *Regulations* em 24 de outubro de 1929. Estas prescreviam a compra de uma licença e previam multas pesadas em caso de não observação dos

regulamentos. Funcionários da Dependência deviam acompanhar os navios a fim de controlar a caça e a utilização dos animais.

Se bem que diversas companhias, atuando no alto mar, hajam sido submetidas à exigência de licenças, foi anunciado que os regulamentos de 1929 só seriam aplicados dentro dos limites das águas territoriais que, para a Nova Zelândia como para o Reino Unido, estão fixadas a três milhas das costas. A legalidade constitucional desses regulamentos foi aliás contestada. Com efeito a Ordem-em-Conselho de 1923 fora editada em virtude do *Bristish Settlement Act* de 1887, que não confere à Coroa em Conselho a faculdade de delegar os seus poderes estatuários e o *Territorial Waters Jurisdiction Act* de 1878 não prevê a competência das cortes de territórios de além-mar para delitos cometidos além das águas territoriais. Segundo essa interpretação, não somente o Governador não tinha competência para editar tais regulamentos, como ainda as cortes neozelandesas não podiam tomar conhecimento de infrações cometidas no alto mar.

CONTESTAÇÃO DO TÍTULO BRITÂNICO

Tais controvérsias apresentam aliás menos interesse do que a própria contestação do título britânico formulada por alguns Estados. Foi do setor de Ross que partiram as primeiras grandes expedições à conquista do Pólo Sul. A Noruega, malgrado as descobertas e tomadas de posse de Amundsen, deixou de formular reivindicações nessa zona. Os Estados Unidos, apesar de não endossarem certas proclamações de posse formuladas por seus cidadãos, combateram as pretensões britânicas. Desde 13 de maio de 1924, o Secretário Hughes declarava que não podia reconhecer a chamada Dependência de Ross, porque era desprovida de população permanente. As atividades das diversas expedições Byrd, que se exerceram em parte nos limites do setor neozelandês, e cujas bases eram situadas no mesmo território, foram objeto de muitas discussões.

Em 17 de novembro de 1928, a Embaixada do Reino Unido em Washington, ao recordar os limites das rivindicações britânicas na Antártida, assegurou que as autoridades competentes receberiam instruções no sentido de prestar ao Almirante Byrd toda a assistência enquanto a sua expedição se encontrasse nas Dependências das Falkland ou de Ross. Os Estados Unidos só responderam em 15 de novembro do ano seguinte, limitando-se a acusar recebimento.

Quando da segunda expedição Byrd, no momento em que os norte-americanos acabavam de deixar a Nova Zelândia em direção da Pequena América, o Embaixador britânico em Washington protestou contra o projeto de estabelecer uma agência postal norte-americana na Dependência de Ross, sobrevôos de territórios antárticos britânicos e instalação de emissoras radiofônicas (nota de 29 de janeiro de 1934), só podendo tais atos serem considerados como violações da soberania britânica e dos direitos de administração da Nova Zelândia.

Tendo respondido o Departamento de Estado, em 24 de fevereiro e 14 de novembro de 1924, no sentido de reservar todos os direitos norte-americanos e de rejeitar títulos baseados na descoberta, por contrários ao Direito Internacional, replicou o Reino Unido que:

"Seria interpretar mal a situação de fato, supor-se que a reclamação de soberania britânica sobre a Dependência de Ross é apenas baseada na descoberta, e, mais ainda, na descoberta de somente parte da região. A Dependência foi estabelecida e colocada sob a administração da Nova Zelândia pela Ordem-em-Conselho de 1923, que determina com precisão os limites geográficos. Regulamentos têm sido feitos para a Dependência pelo Governador Geral da Nova Zelândia, e o título britânico foi adquirido pelo exercício na

Dependência de poderes de administração e de governo, por exemplo no que diz respeito à concessão de licenças de caça da baleia e a designação de um funcionário especial para agir como magistrado no que diz respeito à Dependência" (24 de dezembro de 1934). Essa nota foi aliás seguida de novas reservas do Departamento de Estado, em 7 de fevereiro de 1935.

O TERRITÓRIO ANTÁRTICO AUSTRALIANO

A imensa extensão de costas situada ao ocidente da Dependência de Ross, até à Terra Enderby, com exceção da Terra Adélie e das regiões reconhecidas por Wilkes, foi em grande parte descoberta por exploradores e navegadores britânicos. Navegando por conta dos irmãos Enderby, que se dedicavam à utilização industrial das focas, o capitão John Biscoe descobre, sem poder efetuar desembarque, a terra Enderby por 44º D (1830-32). Em 1833, Kemp acha a Terra que recebeu seu nome, por 59º5, E. Em 1839-1840, John Ballenly, ao serviço de Biscoe, visita a ilha Balleny e avista o pico Freemam (165º E). Após longa interrupção, reiniciaram-se as explorações britânicas nessa região, com a expedição antártica australiana do Dr. Douglas Mawson (1911-1914), que estabeleceu uma base na Baía Commonwealth, na Terra Adélie, e descobriu as Terras Rainha Mary, Kilkes e Jorge V.

O primeiro ato oficial britânico relativo a essas regiões está contido nas *Naval Forces Regulations*, de 31 de dezembro de 1940, que definem os limites de ação da Estação Naval Australiana, controlada pelo Governo federal por intermédio do *Naval Board*. Esses limites, na região austral, constituiam um setor delimitado pelos meridianos 160º E, isto é, da Terra Oates inclusive (futura fronteira da Dependência de Ross) até à atual Terra Leopold-Astrid (com exclusão das costas Enderby e Kemp). A diferença do verificado nas cartas Patentes e Ordens-em-Conselho, o Pólo Sul é explicitamente citado. Não se trata, aliás de uma anexação, mas apenas de delimitação de competência das autoridades navais.

Após a criação da Dependência antártica da Nova Zelândia, parte da opinião australiana, sob a impulsão do *Australian National Research Council*, passou a pedir ao Governo que reivindicasse o setor situado entre os meridianos 90º e 160º E., sem levar em conta as pretensões emitidas pela França, em 1924, no que diz respeito à Terra Adélie. Falou-se igualmente em envio de novas expedições e estabelecimento de estações no Continente Antártico.

Foi em conseqüência de pedido da Austrália que a ata final da Conferência Imperial de 1926 incluiu regiões ainda não incorporadas na Dependência de Ross e nas Dependências das Falkland e descobertas por exploradores e navegadores britânicos (especialmente pelo Dr. Mawson) na relação de territórios reivindicados pela Coroa. Reza a ata final:

"A questão das explorações antárticas foi discutida entre os representantes dos Governos interessados. Em certas partes dessas regiões, a Grã-Bretanha já possui títulos em virtude da descoberta. Essas áreas compreendem: 1) a parte exterior da Terra Coats, isto é, a que não está incluída nos limites das Dependências das Ilhas Falkland; 2) a Terra Enderby; 3) a Terra Kemp; 4) a Terra da Rainha Mary; 5) a região que se estende a oeste da Terra Adélie e que foi denominada Terra Wilkes quando foi descoberta pela expedição Antártica Australiana em 1912; 6) a Terra Jorge V; 7) a Terra Oates".

Tais reivindicações correspondiam a 12.000 km de costas, além dos 6.000 das Dependências das Falkland e dos 3.000 da Dependência de Ross. Não foram todas seguidas de anexações, já que a "parte exterior da Terra Coats" foi incluída em 1939 na reivindicação norueguesa, com o consentimento da Grã-Bretanha. Notar-se-á ainda que o título reivindicado em 1924 pela França, sobre a Terra Adélie, embora não expressamente reconhecido nesse documento, ficava respeitado, já que, apesar de parte da opinião australiana desejosa de aproveitar-se das explorações de Mawson e porventura do princípio do setor *lato sensu*, essa região não figurava entre as reivindicações britânicas.

Nova expedição australiana, ainda dirigida por Sir Douglas Mawson, de novembro de 1929 a março de 1930, entre o Mar de Ross e a Terra Enderby, preparou a anexação definitiva. O Primeiro Ministro australiano S. M. Bruce, em 1º de fevereiro de 1929, em relatório apresentado à Câmara dos Representantes, expressou a vontade do Governo de, com a ajuda da *Commonwealth* e do Império, explorar e aproveitar o Continente Antártico.

A ORDEM-EM-CONSELHO DE 1933

Em 7 de fevereiro de 1933, uma Ordem-em-Conselho colocou formalmente sob a soberania britânica dilatado setor antártico: "A parte dos territórios situados nos mares antárticos, compreendendo todas as ilhas e terras outras que a Terra Adélie situados ao sul de 60º S entre 160º E e 45º E, constitui área sobre a qual Sua Majestade possui direitos soberanos".

Esse setor, que ultrapassa largamente, a oeste, a projeção meridiana da costa australiana, foi atribuído à Austrália pelo *Australian Territory Acceptance Act*, de 13 de junho de 1933. O Governador-Geral ficou revestido dos poderes necessários para emitir regulamentos aplicáveis à região. Atos do Parlamento australiano vieram completar em 1933 e 1936 esse estatuto. Como no caso da Dependência de Ross, a anexação deixou de ser seguida de estabelecimento de bases permanentes, como teria desejado Sir Douglas Mawson.

Em 1947, o Governo australiano aprovou um plano de utilização do seu território antártico para fins diversos. Foi criado um organismo conhecido sob o nome de ANARE (*Australian National Antarctic Research Expeditions*), controlado pelo Departamento de Relações Exteriores. O ANARE realizou expedições nas ilhas subantárticas e, em 1954-1955, no continente. Foram instaladas bases em Macquarie, Heard, Macdonald, e, na costa antártica, em Mawson, a cerca de 2.300 milhas a oeste do Cabo Denison. Em 1953 e 1954 medidas legislativas foram tomadas pelo Parlamento de Camberra para a administração das ilhas e do território antártico australiano (Leis nº 7, de 1943, e 42, de 1954).

A POLÍTICA DA NORUEGA

O interesse da Noruega pela Antártida traduziu-se pelo lugar predominante desse país na indústria baleeira e por numerosas expedições. Sabe-se que o Pólo Sul foi atingido pela primeira vez, em 14 de dezembro de 1911, por Roald Amundsen, que tomou posse formal da zona e de outras regiões descobertas em 1910-1912. As explorações do baleeiro C. A. Larsen são igualmente conhecidas. Essas descobertas, se bem que não tivessem motivado reclamação de soberania por parte do Governo de Oslo, foram tomadas em consideração em nota dirigida ao Departamento de Estado norte-americano, a propósito dos vôos efetuados por Byrd em 1929. Com o fim de prevenir possível reclamação de direitos soberanos ou pelo menos de título de prioridade para a aquisição das regiões sobrevoadas, o Ministro da Noruega em Washington declara, em 15 de abril de 1929: "Em caso algum admitirá o Governo norueguês que reivindicações dessa espécie possam incluir parte dos territórios imediatamente vizinhos do Pólo Sul, que, como é sabido, foram objeto de posse formal, em nome do Rei da Noruega, pelo Capitão Roald Amundsen em novembro de 1911, sob o nome de Planalto Haakon VII, ou ainda territórios situados dos lados da rota seguida pelo mesmo capitão em direção do Pólo Sul, ao S da Terra Eduardo VII, como, por exemplo, a cadeia de montanhas Rainha Maud."

A partir de 1929-1930, Lars Christensen, com a ajuda de pilotos especializados, explora grande parte do litoral antártico. Começa, com o Capitão Riiser-Larsen, cartografando 1.000 quilômetros de costas, descobrindo as Terras da Rainha Maud e Princesa Real

Martha. O *Norvegia* descobre a região situada a leste da Terra Coats, e seu capitão iça o pavilhão norueguês entre a Terra Enderby e a Terra Kemp. Em 1930-1931, uma segunda expedição sobrevoa a Terra Princesa Regnhild, que é visitada ainda no ano seguinte, com o auxílio do Governo norueguês. Em 1933-1934, A. Gunnestad sobrevoa ainda essa zona, assim como a Terra Rei Leopoldo e Rainha Astrid, a Terra Lars Christensen, por volta de 80º E, e a barreira de gelo entre 13º e 137º W. Os navios de pesca noruegueses abordam em outras partes ignotas do Continente. Em 1936-1937, N. Romnaes e Lars Christensen, pilotados por V. Wideeroe, fotografam e cartografam 2.000km de costas e 80.000km² de terras entre 81º 50' e 26º E, descobrindo a Terra Príncipe Harald. Em 8 de fevereiro de 1937, a bandeira norueguesa é lançada sobre novo território, entre 35º e 40º E, isto é, entre a Terra Rainha Maud e a Terra Princesa Regnhild.

As descobertas norueguesas anteriores a 1939 situam-se por conseguinte em diversas zonas: a primeira, imediatamente a oeste da Dependência de Ross, reivindicada pela Nova Zelândia; a segunda, dentro dos atuais limites do Território Antártico Australiano, da Terra Enderby à Terra Guilherme I; a terceira, em região que se estende da Terra Coats à Terra Enderby, isto é, entre as dependências das Falkland e o setor australiano. É somente essa última zona que será formalmente reivindicada em 1939. Não será inútil, entretanto, examinar previamente os casos de duas ilhas, Bouvet e Pedro I, anexadas anteriormente pela Noruega, que fornecem precedentes interessantes para o estudo da política antártica dessa potência.

AS ILHAS BOUVET E PEDRO I

A ilha Bouvet, terra vulcânica com costas talhadas a pique, e que jaz por 54º 2' S e 3º 26' W, foi descoberta em 1739 pelo francês Lozier Bouvet, que não conseguiu nela desembarcar. Apesar dos esforços de diversos navegadores, inclusive Cook, só foi achada de novo, em 1825, pelo capitão inglês George Norris. Nada foi tentado pela Grã-Bretanha para ocupar a ilha.

Em 1º de dezembro de 1927, o capitão do *Norvegia*, a quem o Ministro do Exterior da Noruega havia concedido plenos poderes para tomar posse, em nome do Rei, dos territórios não ocupados e dos direitos de pesca, reivindicou formalmente a ilha Bouvet e nela estabeleceu um depósito. Em 23 de janeiro de 1928, um decreto real autorizou o Ministro da Justiça da Noruega a determinar as necessárias providências para assegurar a manutenção da ordem e a extensão do seu poder de jurisdição sobre a ilha.

Desde antes da publicação desse decreto, alarmado por artigos da imprensa, segundo os quais o Departamento das Colônias do Reino Unido havia outorgado a uma companhia de pesca norueguesa direitos exclusivos para utilizar as ilhas Bouvet e Thompson como bases de pesca, o Governo norueguês avisou o *Foreign Office* (nota de 19 de janeiro de 1928) que o título norueguês era perfeitamente estabelecido, já que a ilha Bouvet só não fora incluída nas reivindicações da Agenda da Conferência Imperial de 1926 para evitar complicações, em vista da já projetada expedição do *Norvegia*. Na segunda, pretendia-se que a ilha fora abordada e tomada em posse, em nome do Rei Jorge IV, pelo capitão britânico do *Sprightly*, fato que fundamentava a reivindicação britânica.

É principalmente a resposta norueguesa de 24 de abril de 1928 que esclarece a posição do Governo de Oslo, nessa altura, no que diz respeito aos problemas de apropriação. Essa nota negava que Norris tivesse desembarcado na ilha e declarava que um ato formal, não acompanhado por tomada de posse efetiva, constituía base insuficiente para uma reclamação de soberania. De qualquer modo, mesmo se um título *inchoate* houvesse sido adquirido em 1825, quando do alegado desembarque, o mesmo já teria perdido a sua validade pelo fato da inatividade britânica durante mais de um século.

A Grã-Bretanha acabou cedendo. Em 13 de novembro de 1928 o Subsecretário de Estado do *Foreign Office* levou ao conhecimento do Ministro norueguês em Londres que o Reino Unido renunciava à sua soberania e que não elevaria objeções à anexão pela Noruega da Ilha Bouvet. Em seguida (27 de fevereiro e 29 de março de 1930), medidas executivas e legislativas definiram o estatuto do território.

Um ano mais tarde, a Noruega anexou igualmente a Ilha Pedro I, vista por Bellingshausen em 1821 e por Charcot em 1909, e sobre a qual invocava títulos análogos aos que pretendia possuir sobre a ilha Bouvet. Em 1º de maio de 1931, um decreto proclamou a soberania norueguesa sobre essa ilha do quadrante americano, que é situada por 90° 35' W e 68° 50' S.

O SETOR ANTÁRTICO NORUEGUÊS

Foi a necessidade de proteger a sua indústria baleeira — ameaçada pelas exigências fiscais britânicas e as proibições francesas — que levou a Noruega a reivindicar certos territórios antárticos. Como foi visto, desde 1929-1930, esse país, sob a impulsão de Lars Christensen, realizara grandes esforços no campo da descoberta e da exploração, especialmente em zona ainda não reivindicada (com exceção de parte da Terra Coats, incluída da Agenda da Conferência Imperial de 1926), situada entre as Dependências das Falkland e o Território Antártico Australiano. O Governo norueguês pôs em relevo que essa região — circunavegada por Bellingshausen em 1820 e pelas expedições inglesas de 1831 e 1843, sem descobertas de terras — fora principalmente explorada, fotografada e cartografada por noruegueses e tornara-se uma das partes mais conhecidas do Continente Antártico.

Em tal base, o decreto real de 14 de janeiro de 1939 proclamou a extensão da soberania norueguesa sobre "a parte da costa do Continente Antártico que se estende dos limites das Dependências das Ilhas Falkland (fronteira da Terra Coats) a Oeste, até os limites da Dependência Antártica Australiana a Leste (45° E), juntamente com a região que se estende para o interior e o mar adjacente". O Ministro da Justiça foi autorizado a estabelecer regulamentos relativos ao exercício da autoridade de polícia sobre essa região.

O decreto foi notificado a diversas potências que, na maior parte, conservaram o silêncio. Entretanto, os Estados Unidos reservaram por duas vezes os seus direitos e os dos seus cidadãos nas regiões em apreço (nota norueguesa de 14 de janeiro de 1939, e notas norte-americanas de 16 de janeiro e 6 de março do mesmo ano).

A base da reivindicação norueguesa é a descoberta, como consta de documento oficial anexado ao texto do decreto de 14 de janeiro de 1939. Tal princípio não se harmoniza com doutrina diversas vezes invocada pelo Governo norueguês. Em 12 de novembro de 1924, uma nota do Ministro da Noruega em Washington, relativa à interpretação de outra nota de 25 de fevereiro do mesmo ano, relativa aos vôos árticos de Amundsen, declarou que aquele país só invocava direito de prioridade para futura aquisição de soberania pelo estabelecimento ou outros processos sancionados pelo Direito Internacional. Na já citada nota de 24 de abril de 1928, relativa à ilha Bouvet, a Noruega declarava igualmente que a descoberta não acompanhada de posse efetiva não pode fundamentar título válido de soberania. Evolução análoga pode ser notada no que diz respeito ao princípio dos setores: a Noruega era um dos adversários do mesmo, e o decreto de 1939 constitui a primeira manifestação de evolução.

Em 1º de março de 1930, com efeito, o Ministro da Noruega informava o Secretário Stimson que "a Noruega não tinha intenção de anexar os territórios descobertos pelo *Norvegia*, e que era contrária à aplicação do princípio dos setores às regiões polares austrais, em razão da liberdade dos mares que devia ser salvaguardada." Além disso, no que diz res-

peito às regiões boreais, essa potência afastava o mesmo princípio. Ao reconhecer, por nota de 8 de agosto de 1930, o direito do Canadá sobre as ilhas Sverdrup, salientava que "seu reconhecimento da soberania de S. M. Britânica sobre essas ilhas não era, de maneira alguma, fundamentada em sanção qualquer do chamado princípio dos setores". Entretanto, a Noruega, desde 1933, declarava ao Reino Unido que não reivindicava terra alguma já apropriada, parecendo destarte reconhecer as reivindicações britânicas sobre os setores Falkland e Ross.

O decreto de 1939, se bem que não faça referência ao sistema dos setores, adota-o implicitamente, em virtude dos limites escolhidos. A Noruega teria, por conseguinte, passado de posição vizinha à norte-americana, baseada na regra do estabelecimento efetivo e da rejeição do sistema dos setores, à política análoga à da Grã-Bretanha e da França. Deve-se observar, contudo, que a Noruega nem sempre se ateve ao estrito princípio da ocupação efetiva no que diz respeito às suas aquisições anteriores a 1939 e, de outro lado, que o setor da Rainha Maud não é limitado ao norte por um paralelo, mas simplesmente pela costa antártica e "águas adjacentes". Tal fato é sem dúvida devido ao desejo do Governo de Oslo de evitar qualquer acusação de desrespeito ao princípio da liberdade dos mares.

A EXPEDIÇÃO ALEMÃ DO CAPITÃO RITSCHER

Antes mesmo do decreto real de 14 de janeiro de 1939, as pretensões norueguesas estavam ameaçadas pela Alemanha. Com a finalidade de assegurar ao *Reich* bases necessárias para a pesca da baleia, uma expedição foi organizada, sob os auspícios do Marechal Goering, pela *Luftwaffe*, e colocada sob a direção do Capitão Ritscher. A técnica adotada foi a do envio de navio munido de catapultas para lançamento de hidroaviões. Dessa maneira, foi realizado um trabalho considerável em curto espaço de tempo (fins de janeiro – início de fevereiro de 1939). Entre 11º 30' e 20º E, até 75º S, as aeronaves alemãs fotografaram 350.000km², fornecendo material para a elaboração de mapas.

A posse simbólica do território foi manifestada pelo lançamento de placas decoradas da *swastika*, a intervalos regulares, e de bandeiras alemãs. Em 29 de janeiro, um grupo de exploradores içou o pavilhão a duzentos metros da costa.

Em 12 de abril de 1939, um decreto delimitou o Neu-Schawadenland da seguinte maneira: 4º 50 W, 16º E, ao sul de 72º S. Em razão dos acontecimentos mundiais, não chegou a haver controvérsias entre a Noruega e a Alemanha sobre a soberania da região, integralmente incluída no setor da Rainha Maud.

Durante a Segunda Guerra Mundial, a Alemanha desenvolveu certa atividade nos mares austrais, capturando a frota baleeira norueguesa, em janeiro de 1941, e agindo com bastante sucesso na zona do Oceano Índico, utilizando as ilhas subantárticas como esconderijos.

A TERRA DA RAINHA MAUD DEPOIS DA GUERRA

Apesar do grande trabalho efetuado na zona por noruegueses e alemães, a primeira expedição terrestre no setor reivindicado pela Noruega só foi realizada em 1950-1952. Tratou-se de expedição conjunta organizada pela Noruega, a Suécia e o Reino Unido, com finalidades puramente científicas.

A POLÍTICA DA FRANÇA

Com a França, chegamos ao último país que, como a Noruega, a Grã-Bretanha, a Austrália e a Nova Zelândia, apóia as suas reivindicações no sistema do setor baseado na descoberta. Cumpre, entretanto, dizer algo acerca das Ilhas subantárticas francesas.

O domínio subantártico francês inclui hoje em dia algumas ilhas disseminadas na parte austral do Oceano Índico: Arquipélagos Crozet (46° a 46° 30' S, 50° 30' a 52° 30' E) e Kerguélen (48° 27' a 50° S, 68° 27' a 70° 35' E), Ilhas São Paulo (38° 32' S, 77° 30' E) e Amsterdã (37° 52' S, 77° 30' E). Os primeiros foram descobertos e tomados em posse simbólica por navegadores franceses em 1772-1773; as segundas reivindicadas pelo Governo da Índia da Reunião em 1843. Essas terras, que ficaram esquecidas durante longos anos, foram objeto de certo interesse, mormente motivado por propósitos econômicos, no fim do século XIX e no início do século XX.

Um decreto de 21 de novembro de 1924 ligou administrativamente essas ilhas ao Governo Geral de Madagascar. Outras medidas tendentes à conservação das riquezas naturais e à organização da pesca foram igualmente determinadas, em 1924 e 1938. As tentativas de exploração econômica foram, contudo, pouco satisfatórias, e as terras austrais francesas ficaram em relativo abandono até à Guerra Mundial.

Sabe-se que, durante a guerra, os alemães manifestaram alguma atividade nas águas subantárticas, utilizando ilhas esparsas como esconderijos e bases de abastecimento. Logo depois, foram problemas de segurança da navegação aérea e marítima no Oceano Índico, assim como as necessidades do estudo da circulação geral meteorológica, que chamaram a atenção sobre as ilhas subantárticas. O estabelecimento das estações permanentes nessas ilhas podia ainda apresentar outros interesses: possibilidade de escalas nas ligações aéreas intercontinentais, pesquisas e observações científicas, realizações econômicas e, enfim, reafirmação dos títulos territoriais.

A partir de 1947, a questão começou a ser seriamente estudada. Em 14 de abril de 1948, a Assembléia Nacional francesa adotou unanimemente uma resolução convidando o Governo a "1º) afirmar e materializar os direitos soberanos da França sobre as ilhas austrais francesas, e singularmente o Arquipélago Kerguélen; 2º) mandar, na primavera austral de 1949, uma missão econômica, científica e militar.

Em 8 de julho de 1949, o Governo apresentou à Assembléia Nacional dois projetos de lei: um no sentido de autorizar a criação de um estabelecimento administrativo permanente na Ilha Amsterdã, o segundo relativo à organização e ao funcionamento de uma missão de estudos às Ilhas Kerguélen e Crozet. Quando, em 1º de março de 1950, o primeiro projeto se tornou lei, o estabelecimento da Ilha Amsterdã já havia sido instalado. O segundo texto foi objeto de mais amplas discussões, em razão do potencial estratégico das Kerguélen. Aqui, também, entretanto, a missão foi enviada antes da adoção do projeto (lei de 20 de dezembro de 1950). Uma segunda expedição, em janeiro de 1951, lançou as bases da nova estação permanente, onde um grupo de aproximadamente cinqüenta pessoas se reveza anualmente.

AS DESCOBERTAS FRANCESAS DE DUMONT D'URVILLE A CHARCOT

A obra francesa de descobertas, iniciada no fim do século XVII na zona contígua à *América austral pelos marinheiros de Saint-Malo, prosseguida no Atlântico Sul por Bouvet* e no Oceano Índico austral por Bougainville, Marion, Crozet, Kerguélen, La Pérouse, chega a seu ponto culminante no século XIX e no início do século XX, graças à obra de Dumont d'Urville e de Charcot.

As descobertas de Dumont d'Urville situam-se em duas zonas diferentes: a região antártica ao sul da América e a Terra Adélia. Na primeira, foram achadas algumas novas terras na região da Terra de Graham (1838). A expedição operou em seguida no setor australiano da Antártida, descobrindo a Terra Adélia em 19 de janeiro de 1840, e dela tomando posse em nome do rei Luis Filipe. Dumont d'Urville descobriu ainda outras terras de 136º a 142º de longitude E.

A segunda expedição antártica francesa foi a do *Français*, dirigida pelo Doutor Charcot, que operou a O da Terra de Graham, descobrindo ou melhor, redescobrindo algumas costas (1904-1905). A expedição do *Pourquoi Pas?* (1908-1910), ao contrário da precedente, conseguiu penetrar, na mesma região, em áreas até então completamente desconhecidas (2.000 milhas de novas terras). Apesar das descobertas de Dumont d'Urville e Charcot nas regiões antárticas situadas ao sul da América, a França jamais efetuou atos de soberania sobre essas terras, que reconheceu implicitamente como britâncias quando das negociações relativas à Terra Adélia e a certas ilhas subantárticas.

A TERRA ADÉLIA

Quanto à terra descoberta por Dumont d'Urville em 1840, não parece ter provocado o interesse do Governo francês, até ao dia em que as possibilidades da pesca da baleia conferiram nova importância às regiões austrais. Em 20 de dezembro de 1911, o Governo britânico indagou se a França emitia qualquer reivindicação sobre a "Terra Wilkes" (outro nome dado à Terra Adélia, em razão das descobertas do navegador americano na mesma época que as de Dumont d'Urville). O Governo francês, contudo, não tomou providência alguma até 1924. Nessa data, em virtude da recente Ordem-em Conselho do Mar de Ross (30 de julho de 1923) e de possíveis reivindicações australianas motivadas pela posição geográfica da Terra Adélia e as descobertas da expedição de Sir Douglas Mawson (1911-1914), a França decidiu afirmar, *longa manu*, a sua soberania.

O decreto de 27 de março de 1924 inclui "a Terra Adélia ou Wilkes" nos territórios austrais nos quais os direitos mineiros, de caça e de pesca nas águas territoriais, são reservados aos franceses. Em 2 de abril do mesmo ano, uma decisão do Ministério da Marinha coloca a região sob a fiscalização das unidades navais do Pacífico. Em 21 de novembro, a Terra Adélia — assim com as ilhas austrais francesas — ficam administrativamente ligadas ao Governo Geral de Madagascar. Enfim, em 30 de dezembro, um novo decreto regulamenta a pesca e a utilização industrial da baleia e prevê a criação de um parque nacional francês.

Entretanto, os limites da reivindicação francesa não eram determinados por esses diversos atos oficiais. Tratava-se unicamente da costa antártica, ou de um setor comparável aos reivindicados pelos britânicos? Quais eram as fronteiras ocidentais e orientais do território? Sabe-se que, apesar das recomendações de certos australianos, a Terra Adélia não fôra incluída nas reivindicações formuladas na ata final da Conferência Imperial de 1926. Mas só foi após uma negociação bastante longa (1930-1938) que franceses e britânicos conseguiram um acordo, consagrado pelo Decreto francês de 1º de abril de 1938. Segundo esse texto, "as ilhas e territórios situados ao S do 60º de latitude S, entre 136º e 142º E de Greenwich, são colocados sob a soberania francesa".

POSIÇÃO DA FRANÇA COM RESPEITO ÀS QUISIÇÕES TERRITORIAIS ANTÁRTICAS

Poder-se-á deduzir desse texto, assim como de outros fatos, a posição do Governo francês com respeito às aquisições territoriais nas regiões antárticas? Parece considerar que a descoberta, mesmo não seguida de tomada de posse simbólica, constitui um título completo de soberania. *Entretanto, a França não limitou as suas anexações a regiões descobertas* pelos seus nacionais, já que os limites adotados em 1938 são os de um setor. Destarte, apoiado nos princípios da descoberta e do setor, o sistema francês é idêntico ao praticado pela Austrália, Grã-Bretanha e Nova Zelândia. A França, em troca do reconhecimento da sua soberania sobre a Terra Adélia, admitiu implicitamente os limites dos setores britânicos, e especialmente os das Dependências das Ilhas Falkland, apesar das descobertas de Dumont d'Urville e de Charcot.

Em 25 de outubro de 1938, por iniciativa de Londres, um acordo foi concluído entre a França e os Estados do *Commonwealth* interessados na Antártida, no sentido de consen*tir ao livre sobrevôo dos respectivos territórios austrais.*

A Noruega parece igualmente ter reconhecido a anexação francesa. Em 1939, com efeito, o Ministro dos Negócios Estrangeiros desse país declarou que o seu Governo renunciava a emitir reivindicações sobre territórios já tomados em posse por outras nações. Além disso, viu-se que a política norueguesa na Antártida, após muitas vacilações, tornou-se extremamente semelhante à da França e do *Commonwealth.*

Quanto aos Estados Unidos, mantiveram perante as apropriações francesas a sua atitude habitual: reserva de direitos e rejeição da descoberta como título de soberania (nota de 7 de janeiro de 1939 e *memorandum* de 10 de março de 1947). A França manifestou-se, por sua vez, contra a possível internacionalização da Antártida (ver a *Revista Brasileira de Política Internacional,* ano 1, nº 3, setembro de 1958, págs. 56-57).

ATIVIDADES ANTÁRTICAS DAS "ESPEDIÇÕES POLARES FRANCESAS"

Apesar de todas essas negociações, permanecia o fato de que nenhum francês desde 1840, havia visitado a Terra Adélia. Após a Segunda Guerra Mundial, a dupla preocupação de confirmar as reivindicações francesas por manifestações efetivas de interesse e de utilizar a Antártida como terreno de estudos científicos, provocou mudança total dessa atitude de indiferença.

Em 1947-1948 foi constituído e organizado um organismo privado, as *"Expéditions polaires françaises"*, que beneficia de subvenções do Estado e é submetido à tutela administrativa, sob a direção de Paul-Émile Victor. Até 1953, foram organizadas cinco campanhas de verão, três a bordo do *Commandant Charcot* e duas a bordo do *Tottan*, assim como três campanhas de inverno nas bases costeiras instaladas na Terra Adélia (1949-1951, 1951-1952, 1952-1953). Essas atividades visavam a: "1) estabelecer uma base permanente e ocupar o setor francês; 2) explorar e cartografar a região costeira e a encosta do planalto glacial antártico; 3) executar pesquisas científicas relativas às principais disciplinas geofísicas, meteorológicas, geográficas e às ciências naturais".

Sob o ponto de vista político, que mais especialmente nos interessa, notar-se-á que as atividades das *"Expéditions polaires françaises"* até 1953 tiveram os resultados seguintes: 1) demonstração prática do interesse da França por uma região abandonada desde 1840; 2) tentativas de manifestações de autoridade estatal (presença de representantes do Governo francês, atividades postais e telegráficas, renovação da posse formal); 3) ocupação contínua de um ponto da costa antártica, de janeiro de 1950 a janeiro de 1953.

NOVA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DAS TERRAS AUSTRAIS FRANCESAS

Após o estabelecimento de estações permanentes em certas ilhas subantárticas e o envio de expedições à Terra Adélia, dois problemas ainda deviam ser resolvidos: a reafirmação legal da soberania francesa e a reorganização do estatuto administrativo desses territórios. O decreto de 21 de novembro de 1924 havia-os submetido à autoridade do Governo Geral de Madagascar e, desde 31 de dezembro de 1949, constituíam um "distrito austral" ligado à Província de Tamatave. Os representantes do Governo francês na Terra Adélia eram colocados sob a autoridade do Alto Comissário da República em Madagascar. Tal estatuto, evidentemente, não correspondia às realidades da presença efetiva de franceses nas ilhas subantárticas e no continente austral. A proximidade geográfica (de 4.000 a 8.000km) era toda teórica. Em segundo lugar, não existiam ligações econômicas entre o território africano e o seu distrito austral. Enfim, Madagascar não possuía os meios financeiros e técnicos para o estabelecimento de bases científicas e administrativas, o envio de expedições e a cobertura de despesas necessárias à valorização eventual das terras austrais.

Encarou-se, então, a criação de uma entidade jurídica distinta e de uma gestão autônoma, que permitiria, em particular, a outorga direta de créditos pela metrópole. Precisava, entretanto, elaborar um estatuto próprio a terras desprovidas de população permanente que necessitasse organização política peculiar. Diversas propostas foram apresentadas nesse sentido a partir de 1948, mas o projeto de lei definitivo foi submetido à Assembléia Nacional em 1951 pelo Ministro da França de Além-Mar. Devia fornecer a base da lei de 6 de agosto de 1955, que rege atualmente as terras austrais.

As ilhas São Paulo, Amsterdã, os Arquipélagos Crozet e Kerguélen e a Terra Adélia passam a constituir um território de além-mar, distinto de Madagascar, e possuindo a autonomia administrativa e financeira ("Terras austrais e antárticas francesas"). O território é colocado sob a autoridade de um administrador em chefe, assistido por um conselho consultivo composto de representantes de diversos Ministérios. A sede administrativa da circunscrição é provisoriamente fixada em Paris, podendo no futuro ser transferida *in loco.*

A POLÍTICA DA UNIÃO SOVIÉTICA

No estudo da política antártica da União Soviética, dois elementos preliminares devem ser levados em conta. Em primeiro lugar, não se pode deixar de lado o fato de que esse país, no ponto de vista territorial, se vale dos direitos de sucessor do Império russo. Apesar das discussões de doutrina, tanto na União Soviética quanto alhures relativas à alegada diferença fundamental entre a velha Rússia e o novo Estado socialista, que excluiria a teoria tradicional da sucessão, cumpre observar que tanto a prática internacional quanto as regras reconhecidas do Direito das Gentes levam à adoção do princípio acima exposto. A interpretação marxista da História ou a finalidade de repudiar certas dívidas contraídas pelos Czares em nada podem modificá-lo.

Em segundo lugar, a União Soviética proclama a sua soberania sobre vastas áreas boreais, em virtude dos princípios da contigüidade e dos setores (*vide* o artigo a esse propósito na *Revista Brasileira de Direito Internacional*, nºs 13/14. 1951, págs. 87-128). Pelo decreto de 29 de setembro de 1916, o Governo russo declarou "parte e parcela" do Império certas ilhas árticas adjacentes à costa asiática, por constituírem "uma extensão para o Norte da plataforma continental da Sibéria". As autoridades soviéticas confirmaram tal anexação, por *memorandum* de 4 de novembro de 1924, comunicado a diversas pet*
Enfim, em 15 de abril de 1926, o *Praesidium* do Comitê Executivo Central da U.R.S.S. declarou pertencentes a esse país "todas as terras e ilhas descobertas ou por descobrir, que

não são reconhecidas pelo Governo soviético como propriedade de outros Estados, à data da promulgação do presente decreto", e situadas "ao Norte do litoral da U.R.S.S. até ao Pólo Norte, nos limites do setor formado pelos meridianos 32º 4'35" E de Greenwich e 168º 49'30" W de Grenwich". Sabe-se, além disso, que os autores soviéticos (Korovin, Lakhtine, Sigrist e outros) sempre foram defensores intransigentes da teoria dos setores, na sua mais ampla extensão.

ATIVIDADES RUSSAS E SOVIÉTICAS NA ANTÁRTIDA

As atividades russas e soviéticas nas regiões polares austrais sofreram grandes vicissitudes. Iniciam-se brilhantemente em 1819 com a expedição de Bellingshausen e Lazarev; desaparecem por completo durante mais de um século; ressurgem, mas apenas na fase de projeto, em 1938 (quando do estudo da instalação de uma base meteorológica na terra do Príncipe Regente Luitpold); confirmam-se, depois da Segunda Guerra Mundial, com o envio de expedições baleeiras; enfim, manifestam-se plenamente com a atívíssima participação da União Soviética nos trabalhos do Ano Geofísico Internacional (a qual será deixada de lado no presente estudo).

A viagem de Bellingshausen e Lazarev é sem dúvida a principal depois das expedições de Cook, cujos resultados científicos visava completar. Redundou em nova circunavegação do Continente Austral, com descobertas importantes, tais como o da Ilha Pedro I e da Terra Alexandre I (Vide H. Gravelius, *F. von Bellingshausen Forshungsfarhrten im südlichen Eismeer, 1819-1821,* Leipzig, 1902 e F. Debenham, *The voyage of Captain Bellingshausen to the Antartic Seas, 1819-1821,* Londres, 2 vol., 1945). Segundo muitos autores — a maior parte dos quais soviéticos — essa expedição foi a primeira a avistar o continente antártico propriamente dito, o que poderia ter conseqüências no domínio das reivindicações. A *Komsomalskaya Pravda* de 28 de janeiro de 1950 (p. 4) resume destarte a posição soviética na matéria: "Historicamente, o direito de prioridade na descoberta e exploração de muitas terras antárticas pertence eternamente à Rússia, e, por via de sucessão, à União Soviética".

EVOLUÇÃO DA POLÍTICA SOVIÉTICA

Até às vésperas da Segunda Guerra Mundial, o Governo soviético conservou a maior discrição a respeito das proclamações de soberanias feitas por diversos Estados sobre territórios Antárticos. Em 27 de janeiro de 1939, contudo, o Kremlin saiu do seu mutismo e contestou a anexação da Ilha Pedro I pela Noruega. Era o sintoma de que a U.R.S.S. não estava disposta a abrir mão dos direitos ou pretensões herdados da Rússia. Essa posição ficou mais clara a partir de 1949.

Em 10 de fevereiro daquele ano, o Presidente da Sociedade Geográfica da U.R.S.S., Lev Semenovich Berg dirigiu a esse corpo científico oficial uma comunicação relativa "às descobertas russas na Antártida e o seu interesse contemporâneo". Nessa ocasião, a Sociedade adotou uma resolução que 1) salienta o papel essencial dos exploradores russos na descoberta da Antártida; 2) afirma o direito indiscutível da União Soviética de intervir, em virtude daquele papel, na solução do problema do regime da Antártida, que deve ser adotada, em primeiro lugar, pelos Estados que têm o "direito histórico" de dela participar; 3) rejeita qualquer solução que seja adotada na ausência da U.R.S.S.

A resolução da Sociedade Geográfica da U.R.S.S. foi principalmente motivada pelo *memorandum* dirigido, em 1948, pelos Estados Unidos da América aos países que julgavam interessados na Antártida, no sentido de procurar conjuntamente uma solução ao regime dos territórios correspondentes, na base possível de certa forma de internacionalização. Moscou, contudo, não havia sido consultado.

O *MEMORANDUM* SOVIÉTICO DE 7 DE JUNHO DE 1950

Preparado pela Resolução da Sociedade Geográfica, o *memorandum* de 7 de junho de 1950 precisa a posição do Kremlin. O texto foi dirigido à Argentina, Austrália. Estados Unidos da América, França, Grã-Bretanha, Noruega e Nova Zelândia, isto é, aos países que, por iniciativa do Departamento de Estado, haviam iniciado conversações (aliás, infrutíferas) sobre o futuro regime da Antártida. O Chile foi excluído por não ter relações diplomáticas com Moscou.

Os trechos essenciais do documento em apreço merecem ser reproduzidos. Após relembrar as negociações acima citadas, o texto precisa que "o Governo da U.R.S.S. não pode aceitar que uma questão como a do regime da Antártida seja resolvida sem sua participação. A esse respeito, o Governo soviético estima necessário relembrar os grandes serviços prestados pelos navegadores russos na descoberta da Antártida, (...) que não são menos importantes que os das expedições mais tarde realizadas no próprio Continente e em volta do seu litoral por expedições de certos países, cujos representantes afirmam hoje o seu interesse em definir o regime da Antártida.

"Sabe-se que o território da Antártida e as suas águas adjacentes têm grande valor do ponto de vista econômico, e, a esse propósito, o continente antártico é importante não somente para os Estados acima enumerados, que estão participando de negociações relativas ao regime na Antártida, mas também para muitos outros Estados, inclusive a União Soviética. Basta salientar que os nove décimos da pesca da baleia são precisamente feitos nas águas antárticas. A U.R.S.S. tem uma indústria baleeira e é parte da Convenção Internacional sobre Pesca da Baleia, de 1946. As suas flotilhas baleeiras operam regularmente nas águas antárticas.

"O mesmo pode ser notado a respeito da importância científica da Antártida, tanto mais quanto esse continente e suas ilhas adjacentes apresentam uma base conveniente para a realização de observações meteorológicas altamente importantes, que interessam igualmente o hemisfério boreal. (...)

"O Governo soviético estima necessário afirmar que, de acordo com a prática internacional, todos os Estados interessados devem ser convidados a participar das discussões do regime de qualquer esfera de importância internacional. O Governo soviético é de opinião que tal prática internacional deve também ser observada no que diz respeito à solução do problema antártico. Já teve ocasião de indicar a ilegalidade de qualquer solução em separado da soberania territorial na Antártida em nota oficial dirigida ao Governo norueguês em 27 de janeiro de 1839.

"Em vista do que precede, o Governo soviético não pode reconhecer a legalidade de qualquer decisão relativa ao regime da Antártida que seja tomada sem a sua participação. É de opinião que, já que o destino da Antártida interessa muitos países, será conveniente, no momento atual, de discutir a questão do regime da Antártida no plano internacional, com o fito de procurar um acordo que possa harmonizar-se com os interesses legítimos de todos os Estados interessados.

"Do seu lado, o Governo soviético está pronto a considerar qualquer proposta submetida pelos Governos interessados, no que diz respeito ao modo de discutir a questão em apreço e ao caráter do regime da Antártida (...)."

CONCLUSÕES

Do que precede, pode-se inferir que:

1) A União Soviética está muito interessada na Antártida, e não está disposta a ser deixada de lado em tentativas multilaterais da procura de um estatuto pra ela;

2) As diversas proclamações unilaterais de soberania, bem como os acordos explícitos ou tácitos relativos à Antártida, não são reconhecidos pelo Governo de Moscou;

3) A U.R.S.S. afirma ter adquirido direitos em virtude das explorações e descobertas de Bellingshausen e Lazarev, apesar do seu caráter relativamente remoto;

4) Não fez entretanto, e não parece disposta a fazer, reclamações específicas de territórios;

5) Em conseqüência, a União Soviética desliga inteiramente os dois problemas, ártico e antártico, adotando para o primeiro a solução dos setores, e, para o segundo, princípios menos claros;

6) Segundo os pontos de vista contidos na Resolução da Sociedade Geográfica e do *Memorandum* de 7 de junho de 1950, o meio ideal para resolver o problema antártico seria a reunião de uma conferência internacional ou pelo menos discussões multilaterais; existe, entretanto, uma divergência entre duas tendências quanto à participação à elaboração do regime: de *todos* os Estados interessados, *lato sensu*, e dos Estados mais especialmente envolvidos com direitos especiais.

7) Quanto ao regime a ser adotado, pouco se depreende dos dois textos oficiais; o estudo da doutrina soviética indica que existem pelo menos duas tendências, uma favorável ao estabelecimento de alguma forma de condomínio (Durdenevsky), outra oposta (Molodtsov). Kostritsyn sugere um sistema análogo ao estabelecido pela Convenção do Danúbio de 18 de agosto de 1948, visando à "cooperação de Estados soberanos na exploração e uso pacífico das regiões antárticas".

Tudo parece indicar que a União Soviética quer estar presente na Antártida, mas, de preferência, sob alguma forma de internacionalização.

ORIGEM DE CERTAS REIVINDICAÇÕES: AS BULAS ALEXANDRINAS E O TRATADO DE TORDESILHAS

Por todas as razões expostas na primeira parte do presente estudo, diversos países da América do Sul não podiam deixar de manifestar interesse pelo continente antártico. Inútil seria aqui repetir a análise dos fundamentos geográficos e jurídicos em que se baseiam as manifestações políticas oficiais da Argentina e do Chile, e particulares ou oficiosas em outros países sul-americanos, inclusive o Brasil.[5]

Fato curioso, as primeiras reivindicações sobre a Antártida coincidem com o ciclo das grandes navegações e a descoberta da América.

Sabe-se que, em conseqüência da descoberta das Índias Ocidentais por Cristóvão Colombo, os Reis Católicos, que quebravam destarte o monopólio das novas terras reconhecido a Portugal por numerosas bulas pontificiais, esforçaram-se em obter de Alexandre VI uma proteção jurídica (bulas *Inter Caetera* e *Eximiae Devotionis*). Finalmente, a segunda bula *Inter Caetera*, de 4 de maio de 1493 (segundo parece, apenas expedida em junho) concedia aos Reis Católicos, seus herdeiros e sucessores as ilhas e terras firmes, descobertas ou por descobrir, ao ocidente de uma linha traçada, *do Pólo Norte ao Pólo Sul*, a cem léguas das ilhas dos Açores ou de Cabo Verde. Sabe-se igualmente que a linha de demarcação entre os domínios de Espanha e de Portugal foi transferida para 370 léguas ao ocidente das ilhas de Cabo Verde, pelo Tratado de Tordesilhas, de 7 de junho de 1494. As cláusulas desse instrumento foram confirmadas pela bula *Ea quae probono* pacis, de 24 de janeiro de

1506, do Papa Júlio II. Apesar das violações cometidas pela Espanha no Oriente e Portugal no Ocidente, tais disposições permaneceram teoricamente em vigor entre as duas potências, até o Tratado de Madri, de 1750 (art. 21).

A má vontade de ambas as partes, as incertezas quanto ao ponto de partida das 370 léguas, à dimensão real da légua, à determinação da longitude, às dimensões reais do globo, e outros fatores ainda, não tornaram possível a localização exata da linha, seja no Ocidente, seja no Oriente. Os cartógrafos do século XVI a delineam desde 42º 30' até 49º 46' a Oeste de Greenwich. Admitindo a hipótese segundo a qual a légua adotada em Tordesilhas fosse a de Enciso e de Falero (isto é 16 2/3 léguas por grau, e não 15 como pensavam Colombo e Américo Vespúcio, 17 1/2, como dizem Pedro Nunes e Pedro Mártir, ou até 18, segundo Duarte Pacheco Pereira), a linha passaria por 48º 35' 25" O. no Ocidente, e 13º 24' 35" E no Oriente. Isto é, na zona antártica, entre as Malvinas e a Geórgia do Sul e, ao Sul da Austrália, a Leste da Terra Adélia.

A GRANDE TERRA AUSTRALIS

Nas concepções geográficas que reinavam na época das grandes descobertas, constituíam as terras antárticas imenso continente que se estendia de Java à Terra do Fogo (Solórzano Pereira, no século XVII, escrevia: "Do lado do Pólo Antártico ou Sul, não se sabe até onde vai a terra chamada Patagônia e estreito de Magalhães; tem-se por certo, entretanto, que, apesar do frio, essas regiões devem ser povoadas e contínuas como as que se encontram no hemisfério oposto na zona fria. Enrico Martinez, Ortelius e outros dizem que se unem à Nova Guiné e às ilhas de Salomão").

Do lado português, segundo parece, não houve tentativa para descobrir ou colonizar a fabulosa terra austral. Os espanhóis, pelo contrário, desenvolveram alguns esforços que, naturalmente, foram infrutíferos. São, todavia, citados até hoje, para demonstrar o *animus possidendi* da Coroa espanhola, cujos direitos teriam sido transmitidos aos países sul-americanos que reivindicam terras antárticas.

No século XVI, diversos instrumentos revelam o interesse dos Espanhóis pela *Terra Australis Incógnita:* a) pela Capitulação de Toledo, de 24 de janeiro de 1539, o Imperador Carlos V autoriza Pedro Sancho de Hoz a navegar para o Estreito de Magalhães, descobrir terras e governar os territórios situados ao sul do mesmo. No ano seguinte, o beneficiário transfere a Pedro de Valdívia, lugar-tenente de Pizarro, os seus direitos. Valdívia, em 1548, passa a ser governador da Nova Estremadura, e tal fato, segundo autores chilenos, criou uma primeira relação jurídica entre o Chile e a Antártida. b) Jerônimo de Alderete, lugar-tenente de Valdívia, solicita ao Imperador o governo das terras situadas ao Sul do estreito de Magalhães, até 300 léguas. As Cédulas de Arras de 29 de setembro de 1554, concedem a Valdívia os territórios situados entre a Nova Estremadura e o estreito, e a Alderete as terras mais austrais, sem fixar limites. c) Em conseqüência da morte de Valdívia, duas novas Cédulas reais (Valhadoli, 29 de maio de 1555) concedem a Alderete os territórios àquele anteriormente confiados, e lhe ordenam de tomar posse "das terras e províncias incluídas na demarcação da Coroa de Castela, além do estreito" (de Magalhães). Pela segunda vez, sempre segundo os autores chilenos, a Antártida encontrava-se ligada ao Chile. d) Em 20 de dezembro de 1558, Filipe II, ao nomear Francisco de Villagra governador e capitão-geral da província do Chile, lhe ordena de enviar uma relação das terras além do estreito de Magalhães, das quais deverá tomar posse em seu nome.

Nada, entretanto, foi feito na região em apreço. A descoberta do Cabo Horn em 1614-1615 por Schouten e Lemaire demonstrou que a Terra do Fogo não era um cabo do continente austral, mas simplesmente uma ilha que terminava, ao sul, as terras americanas.

Alguns autores chilenos, entretanto (e em particular Pinochet de la Barra[6]) estimam que a parte austral do continente americano e as regiões antárticas vizinhas continuaram a ser compreendidas na jurisdição dos governadores sucessores de Villagra. Apontam igualmente declarações diversas — assaz esparsas — que comprovariam a perpetuação do *animus espanhol* e posteriormente chileno durante o século XVIII e início do século XIX.

A VIAGEM DE PEDRO FERNANDES DE QUEIRÓS

Notar-se-á, entretanto, que, antes mesmo do século XVII, a Espanha abandona qualquer tentativa de posse das terras situadas ao Sul da América, e dirige os seus esforços para o Pacífico. Desde 1557, o famoso conquistador Pedro Sarmiento de Gamboa convencera-se, sob a dupla influência das tradições incaicas e dos geógrafos da época, que existiam, a sudoeste das costas peruanas, ilhas ou continente de riqueza incalculável. Tal foi a origem das duas viagens de Mendaña, de 1567-1569 e 1595-1596, que redundaram na descoberta das ilhas Salomão e Marquesas.

O português Pedro Fernandes de Queirós (1565-1615), piloto da última expedição de Mendaña, não renunciou ao sonho dourado de descobrir a grande Terra Austral. A carreira desse navegador lembra um pouco a de Colombo, com o sucesso a menos: competentíssimo segundo alguns, impostor segundo outros, de qualquer modo, espírito iluminado e quixotesco. O memorial por ele apresentado ao Papa Clemente VIII em 1600 merece ser em parte citado:

"Todos han quedado persuadidos de que no puede dejar de haber gran pedazo de tierra firme, o cantidad de islas que se continuan desde el estrecho de Magellanes hasta la Nueva Guinea y la Java Mayor y otras de aquel grande Archipiélago; y juzgan que gozando de lo mejor de las zonas tórrida y templada, por lo que se ha visto, ansi en las antiguas provincias del mondo como en las nuevamente descobiertas, que no puede dejar de hallarse en el dicho paraje mucha y muy buena tierra y muy rica, templada y por consiguiente habitada; y tienen por muy conveniente no se pierder tiempo en descubrir aquella parte Austral, incógnita hasta ahora, en que se hará gran servicio a Diós. Y que además del interés y provecho que esto promete, sera más facil este descubrimiento que falta de hacer de la parte Austral que no lo fué el de las Indias Ocidentales".

Recomendado pelo Papa, Queirós obteve de Filipe II uma Cédula (Valhadoli, 31 de março de 1603) que ordenava ao Vice-rei do Peru de fornecer-lhe dois navios. A expedição resultou, em maio de 1606, na descoberta das Novas Hébridas, que Queirós sempre considerou parte do continente austral, ou pelo menos ilha adjacente, e batizou *Austrialia* (de Áustria) *del Espíritu Santo.* Tomou posse da terra em nome de Filipe III, e de "toda a região do sul até o Pólo". De volta a Madri em 1607, Queirós passou sete anos reclamando homens, dinheiro e missionários para colonizar definitivamente a terra austral, escrevendo mais de 50 memórias e desenhando 200 mapas. Foi finalmente despachado para o Peru em 1614, com ordens ostensivas para fornecer-lhe o que desejava, mas com contra-ordens confidenciais. Morreu no ano seguinte no Panamá, e com ele o sonho secular do Eldorado antártico.

Cito aqui a aventura de Queirós apenas para demonstrar a diminuta importância das reivindicações e concepções antigas sobre a pretendida Terra Austral.

ATIVIDADES CHILENAS ATÉ 1908

Sabe-se que os interesses científico e econômico pelas regiões austrais renovaram-se em fins do século XIX. A Argentina e o Chile tomaram parte ativa em tal movimento. Em 1843, após receios provocados pelo perigo do estabelecimento de uma colônia francesa ou britânica na Patagônia meridional, o Chile decidiu tomar posse do estreito de Magalhães e ali se estabelecer. Partindo dessa base, os Chilenos passaram a caçar focas nas vizinhanças da Terra do Fogo, e quando os recursos locais desapareceram, freqüentaram cada vez mais a zona das ilhas Diego Ramírez e Shetland do Sul. Em 1892, ano em que uma ordenança regula a caça, verificou-se troca de correspondência entre o Ministério das Relações Exteriores e o Governador de Punta Arenas, relativa aos aspectos internacionais do problema.

O Chile passa então a outorgar concessões que demonstram interesse pelas regiões austrais. Em 1902, o Ministério da Indústria, concede a um chileno as ilhas Diego Ramírez e Santo Ildefonso, assim como ilhas adjacentes à Terra do Fogo, com a faculdade de estender a pesca "em direção do sul, indefinidamente". A concessão, renovada em 1904, não foi seguida de ação positiva. Em 1906, dois capitalistas chilenos solicitam ao Ministério das Relações Exteriores concessão de pesca, insistindo sobre o fato de que as riquezas locais "que parecem ser cedidas ao primeiro ocupante, provocam as ambições dos que as exploram, e não seria exagerado pensar que tais ambições estrangeiras constituem algum dia motivo de discussão sobre a soberania da região" (austral). O Decreto de 27 de fevereiro de 1906 efetiva a concessão de parte da Terra do Fogo, ilhas adjacentes, "Shetland, e terras situadas mais ao Sul, durante 25 anos". Notar-se-á, entretanto, que esse texto não menciona a Geórgia do Sul e a Terra de Graham, igualmente reclamadas pelos concessionários. Esses deverão "exercer os atos administrativos que o Governo Chileno julgaria útil", proteger os bens nacionais, ao impedir sua exploração por terceiros não autorizados. O Estado reservava o seu direito de fundar centros de povoamento.

A concessão Fabry de Toro Herrera não foi seguida de resultados mais substanciais do que a de 1902. Serviu, entretanto, para reforçar o interesse do Governo chileno pelas regiões polares. Em junho de 1906, o Chanceler Antonio Huneeus Gana dirigia ao Congresso um projeto de lei solicitando os créditos necessários a uma expedição antártica. Em 2 de julho, expunha a seu colega da Marinha as razões de tal empresa: tornar efetiva a soberania do Chile sobre vastas ilhas austrais e o continente antártico, aparentemente abandonados, e evitar a fixação de estrangeiros em tais regiões vizinhas do continente americano. "Encontram-se nesse caso as ilhas Elefantes, Novas Órcadas e Novas Shetland, e o continente antártico".

O projeto foi abandonado em razão do terremoto de Valparaíso. Não obstante, no mesmo ano, os chilenos faziam sua aparição na Antártida, graças à fundação da "Sociedad Ballenera de Magallanes", que, aprovada em 7 de julho, foi autorizada a instalar uma estação de pesca nas Shetland do Sul. A base foi estabelecida na ilha Decepção, e ocupada anualmente de 1906 a 1913. A companhia chilena era uma das seis que utilizavam a ilha como centro de indústria baleeira, e, como as outras, era submetida às exigências administrativas e fiscais das autoridades das ilhas Falkland.

ATIVIDADES ARGENTINAS ATÉ 1908

O interesse da República Argentina pelas regiões austrais manifestou-se de diversas maneiras na última década no século XIX[7] e durante os primeiros anos do presente século: expedições, atividades econômicas, estabelecimento de bases. Em 1882-1883 elaborou-se um projeto de expedição oficial argentina "às terras e mares austrais". Em 1903, o Gover-

no de Buenos Aires enviou ao socorro da expedição sueca de Otto Nordenskjold a corveta *Uruguay*, que conseguiu salvar em ilha situada a leste da península da Trindade, todos os náufragos do *Antarctic*. No ano seguinte, o mesmo navio foi mandado à procura da expedição de Charcot. Tais atos são invocados pelos argentinos como manifestação efetiva de administração.

Em 1904, foi fundada em Buenos Aires a Companhia Argentina de Pesca, que instalou uma estação baleeira (completada em 1905 por um observatório meteorológico oficial) em Grytviken, na costa da Geórgia do Sul, onde ficou submetida, entretanto, aos regulamentos administrativos e fiscais das autoridades britânicas.

Em fins de 1903, o Doutor William S. Bruce, chefe da expedição escocesa do *Scotia*, ofereceu ao Governo argentino as instalações por ele estabelecidas na ilha Laurie, nas Órcadas do Sul. O Decreto argentino de 2 de janeiro de 1904 autorizou o Chefe dos serviços meteorológicos argentinos a receber as instalações e estabelecer um novo observatório meteorológico e magnético. A administração da base e o transporte anual do pessoal eram respectivamente confiados aos Ministérios da Agricultura e da Marinha. O preâmbulo do decreto alude "aos mares do sul da República". Em 22 de fevereiro de 1904, a primeira equipe, levada pelo *Scotia*, procedeu à substituição da bandeira escocesa da base pelo pavilhão argentino. Em tal ocasião verificou-se igualmente a fundação do primeiro correio antártico. A base das Órcadas funciona ininterruptamente desde 1904, fato também invocado pelos argentinos para proclamar a sua ocupação efetiva de regiões antárticas. Em 1906 e janeiro de 1907, entretanto, a Grã-Bretanha declarou que as Órcadas do Sul constituíam território britânico.

NEGOCIAÇÃO ARGENTINO-CHILENA DE 1906-1908

Desde 1906, a Argentina e o Chile tentaram chegar a um acordo sobre limites na zona do canal Beagle e "a propósito de algumas possessões na região polar", deixadas de lado pelo tratado de 1881 e pela sentença arbitral, proferida em 1902, de Eduardo VII. Em 1907-1908, realizaram-se em Santiago negociações sobre o assunto, sendo Ministros das Relações Exteriores Zeballos e Puga Borne, no quadro mais vasto de projeto de *entente cordiale* entre os dois países, à qual o Brasil devia ser convidado a aderir.

O negociador argentino Anadón, propôs inicialmente estabelecer como linha divisória, nas regiões polares, um meridiano, que poderia ser o do Cabo Horn. Em 6 de setembro de 1907, todavia, o Chile apresentou um projeto de tratado complementar de demarcação de limites, que, no que diz respeito à Antártida, rezava:

"Art. 2º — Ambos Gobiernos, directamente interesados en evitar cuestiones con motivo de los actos de ocupación efectiva de las Islas y Continentes de la Antártida Americana, han acordado trazar el limite divisório en esa zona por una linea que, pasando entre las Islas Clarence y Orcadas del Sur, va á la punta de más al norte que desprende del Monte Bransfield y sigue por el continente en una situación intermedia à las dos costas. Las tierras e islas situadas al oriente de esa linea pertenecerán a la República Argentina, y a Chile las situadas al Ocidente..."

A partir desse momento, os argentinos passarão a declarar que, em vista de suas instalações meteorológicas, adquiriram direitos oriundos da ocupação efetiva, enquanto os chilenos invocam o predomínio do princípio da vizinhança. Ambas as partes, entretanto, percebiam que o maior obstáculo a suas pretensões era a atitude da Grã-Bretanha, cujas autoridades "exerciam polícia estrita da pesca que se praticava cerca das ilhas Shetland, haviam

regulado essa indústria, impediam de exercê-la sem uma licença do Governador das Malvinas, cobravam direitos sobre cada baleia caçada e entendiam que toda a pesca era exercida nas águas territoriais da colônia". Daí a necessidade de unirem os seus esforços as duas potências sul-americanas.

Anadón, em 22 de novembro de 1907, declarou que a República Argentina não poderia aceitar os limites propostos, segundo os quais o Chile passaria a adquirir os 9/10 das terras em apreço, que jamais haviam ocupado. Sugeriu posteriormente uma solução intermediária, aceitando em princípio o Ministro Puga Borne uma linha que não corresse mais a oeste do que o estreito de Nélson, entre as ilhas Nélson e Roberts (20 de junho de 1908). Entretanto, a negociação, que abrangia muitos outros pontos (aliança, comércio, concessões), assumiu aspectos dilatórios, (julho de 1908). Pouco depois, renunciavam Puga Borne e Zeballos.

Em 21 de julho, a Grã-Bretanha submetia formalmente ao Governador das Falkland a Geórgia do Sul, Órcadas do Sul, Shetland do Sul, e o território conhecido por Terra de Graham, ao sul de 50º S, entre 20º e 80º W. É difícil acreditar que a simultaneidade entre o fim das negociações argentino-chilenas e a primeira reivindicação britânica corresponda apenas a uma coincidência.

De qualquer modo, Alejandro Alvarez, em 22 de julho, dentre os problemas "de grande transcendência para todo o continente, e que deviam preocupar... a atenção dos Governos da América", citava "as pretensões da Inglaterra ao domínio das regiões polares antárticas".

A ARGENTINA, O CHILE E AS REIVINDICAÇÕES BRITÂNICAS ATÉ 1939

Qual foi a atitude da Argentina e do Chile — prestes, como se viu, a assinar um tratado de limites relativo à Antártida — quando da proclamação das reivindicações britânicas? Mantiveram silêncio completo, que pode ser explicado seja pela conjuntura política da época (1908), seja pelo fato de terem sido publicadas as Cartas Patentes de 21 de julho na *Falkland Islands Gazette*, sem notificação formal aos Governos de Buenos Aires ou de Santiago. Em 20 de fevereiro de 1909, entretanto, o Ministro da Grã-Bretanha em Buenos Aires, atendendo à solicitação do Ministério das Relações Exteriores argentino, remetia um exemplar daquela publicação. Os agradecimentos correspondentes (18 de março de 1909), não foram acompanhados de qualquer espécie de reserva. É de fato curioso que nem Buenos Aires, nem Santiago tivessem protestado, mormente quando se considera o fato de que as Cartas Patentes — manifestamente por engano — pareciam incluir na reivindicação britânica a Terra do Fogo e parte da Patagônia! De qualquer modo, as novas Cartas Patentes britânicas, expedidas em 28 de março de 1917[8], tão pouco provocaram observações dos Governos argentino e chileno. Tudo indica que ambos (sem talvez resignarem-se a abandonar suas próprias reivindicações) não julgaram oportuno entrar no momento em controvérsias sobre as pretensões britânicas.

No que diz respeito ao Chile — embora prosseguissem as atividades econômicas dos seus cidadãos nas regiões austrais — não constam reivindicações oficiais de soberania, de 1908 até 1939. Assinalar-se-á, entretanto, que, em 1916, o Governo chileno mandou o navio *Yelcho* ao socorro da expedição britânica do *Endurance*, bloqueada na ilha Elefante. Em 1923, o internacionalista chileno Miguel Cruchaga Tocornal declarava que a atividade econômica desenvolvida por seus patrícios na Antártida constituía título suficiente de soberania.

Não se encontrava abandonada no período em apreço, entretanto a idéia de participação das regiões antárticas entre a Argentina e o Chile, como o demonstra um memorando do Engenheiro Zacarias Sánchez, Diretor de Limites Internacionais no Ministério argentino das Relações Exteriores[9].

Nesse documento, declara-se que: 1) "o Governo argentino vem adquirindo paulatinamente direitos de posse sobre muitas terras com repetidas viagens e atos de jurisdição exercidos naquelas regiões"; 2) "não deve passar inadvertido o fato de o Governo inglês considerar-se com direito à jurisdição dessas terras e águas, impondo taxas aos navios de pesca"; 3) não se devia admitir limite algum dos propostos pelo Chile, e que o "único possível seria o meridiano 68, com o qual todas as ilhas de Wandel para leste ficariam sob jurisdição argentina".

A controvérsia antártica entre a Argentina e a Grã-Bretanha inicia-se, todavia, em 1925, com uma troca de correspondência diplomática provocada pelo estatuto de uma estação radiotelegráfica argentina estabelecida na ilha Laurie (Órcadas do Sul), (notas britânicas de 27 de julho de 1925, de 14 de abril de 1926, de 18 de novembro de 1927, memorandos britânicos de 10 de setembro e 17 de dezembro de 1927; notas argentinas de 30 de novembro de 1925, de 15 de dezembro de 1927, memorando argentino de 28 de janeiro de 1928; comunicação da Direção Geral dos Correios e Telégrafos argentinos à União Postal Universal, de 14 de setembro de 1927). Apesar dos protestos britânicos, o Governo argentino afirmava: 1) "que a jurisdição territorial argentina se estendia, *de jure* e *de facto*, à superfície continental, ao mar territorial e às ilhas situadas junto à costa marítima, a uma parte da ilha da Terra do Fogo, aos arquipélagos dos Estados, Ano Novo, *Geórgia do Sul*, *Órcadas do Sul e às terras polares não delimitadas*. *De jure*, não podendo se exercer *de facto* devido à ocupação mantida pela Grã-Bretanha, lhe corresponde igualmente o arquipélago das Malvinas". 2) A República Argentina possui a soberania sobre as Órcadas, em virtude, "além de outros direitos inalienáveis, da primeira ocupação efetiva e constantemente mantida".

O centenário da ocupação das Malvinas pela Grã-Bretanha, em 1834, contribuiu para manter o interesse do público argentino pelas terras reivindicadas por essa potência sob o nome de "Dependências das Ilhas Falkland".

Em 1º de junho de 1937, o Embaixador da República Argentina em Londres, a propósito de declaração britânica na Conferência baleeira, reservou os direitos argentinos sobre as Falkland e suas chamadas dependências. Em 22 de setembro de 1938, o Presidente da República Argentina, ao promulgar a ratificação das diversas convenções postais celebradas no Cairo em 20 de março de 1934, confirmou tal atitude.

Voltando ao Chile, deve-se assinalar que, em 17 de março de 1939, o Governo de Santiago reservou os direitos chilenos nos territórios antárticos anexados pela Noruega em 14 de janeiro do mesmo ano.

Notas

1 O. Nordenskjöld e L. Mecking, *The Geography of the Polar Regions*. N. York, 1928.

2 R. N. Rudmose Brown, *The Polar Regions*, Londres, 1927.

3 P. George, *Les Régions Polaires*, Paris, 1946, p. 65.

4 Existe abundante literatura sobre o assunto, que tentei consignar na seção 22 da bibliografia do meu estudo *Souveraineté sur l'Antarctique*, Paris, 1957. Na terceira parte do mesmo trabalho serão encontradas todas as referências bibliográficas essenciais sobre os problemas jurídicos e políticos da Antártida.

5 V. João Frank da Costa, "A teoria dos setores polares", *in Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional* (Ano VII, Nºs 13-14, janeiro-dezembro de 1951, págs. 87-128), e, do mesmo autor, *Souveraineté sur l'Antarctique* (Paris, 1958).

[6] V. *La Antártida Chilena* (Santiago, 1948).
[7] *N. do A.*. Deixo inteiramente de lado, no presente estudo, a questão das Malvinas.
[8] Ver *Revista Brasileira de Política Internacional*, Ano I, Nº 4, (págs. 77-78).
[9] Variam as datas atribuídas ao memorando. Segundo César Diaz Cisneros, *Limites de la Republica Argentina* (Buenos Aires, 1944, pág. 228), dataria de 1912; segundo Juan Carlos Rodríguez, *La República Argentina y las adquisiciones territoriales en el continente antártico* (Buenos Aires, 1941, págs. 15-16), de 1922; de qualquer modo, é posterior ao encerramento da primeira negociação argentino-chilena, e às Cartas Patentes de 1908, o que é importante.

O MUNDO AFRO-ASIÁTICO – SUA SIGNIFICAÇÃO PARA O BRASIL*

A Mendes Viana

A Ásia é essa enorme massa de 48 milhões de quilômetros quadrados, com cerca de um bilhão e meio de habitantes; a Africa, um quinto das terras do Globo, com aproximadamente trinta milhões de quilômetros quadrados e ao redor de 210 milhões de almas. Nesses dois continentes vivem centenas de povos de quase todos os coloridos de pigmentação. Há Estados soberanos e vassalos; dezenas de religiões; as mais variadas ideologias políticas; terras pingues e tremendos desertos; zonas tórridas e frígidas; enfim, neles reúne-se o maior conjunto de problemas sociais, políticos, econômicos e morais a serem estudados e resolvidos.

Não está o Mundo a sair pouco a pouco desse terrível período que foi a era chamada colonial, iniciada com a viagem de Vasco da Gama às Índias em 1498 e cuja tutela direta só agora a Europa perde, mas que tenta prolongar por outros meios além de suas funções históricas? Não foi e é entre muitos fatores dessa tensão internacional a fermentação causada pelo desejo de independência desses povos oprimidos? Não brotaram as atuais idéias revolucionárias em grande parte dessas reivindicações? Um período de pouco mais de dois séculos de intensa exploração parasitária do homem, em grande escala agravada por essa outra monstruosa desigualdade social que é o preconceito contra as chamadas raças de cor? Nenhuma das grandes civilizações da Antiguidade, quer do Oriente, quer do Ocidente, jamais criou o preconceito de superioridade entre os homens, baseado na diferença de pigmentação. O revide do Oriente contra a cultura ocidental, serve-se desse preconceito e constitui ele um dos aspectos de exacerbação do nacionalismo afro-asiático que agrava ainda mais a tensão internacional e é um dos componentes do conflito ideológico universal.

Mas, então, nada produziu de útil o colonialismo? Sim. Foi ele que emulsionou uma grande parte desses povos asiáticos, dessa humanidade imobilizada. Seu "chicote maldito", no dizer de um escritor árabe, fê-los sentir a necessidade de se porem em marcha. E foram também os ocidentais que no campo dos conhecimentos desenterraram as velhas civilizações, seus vestígios, decifrando-lhes sua linguagem, mostrando à Humanidade sua origem política e cultural, as fontes da História dessas civilizações ancestrais. Colocando-o sob outra apreciação que esse do campo moral, o colonialismo marcou um estádio de progresso histórico, não há dúvida, revalorizando essas velhas culturas, incluindo-as no campo da

* Publicado em 1959

civilização científica. Libertando-os da estrutura primitiva, os ocidentais integraram esses povos afro-asiáticos no estilo de vida moderno, em seus problemas sociais, econômicos e políticos, que passaram a ser universais. O colonialismo foi uma etapa da evolução da Humanidade. Urge que colonizadores e colonizados se libertem dos complexos deixados pela era colonialista. Que as consciências de ambos se desintoxiquem da chamada "cultura império-colonial".

Há aspectos que necessitam ser assinalados ainda a respeito do colonialismo. Que condições são as atuais desses Estados afro-asiáticos que saem do jugo colonial? Primeiramente, em quase todos, de grande miséria apesar de muitos deles possuírem imensas riquezas em exploração e a explorar, sobretudo no seu subsolo. Há ainda povos que tinham uma organização política de alto valor, mas estáticos e que mantiveram uma soberania protegida, como a China e a Pérsia. Na África, entre os povos de raça negra, não havia nenhuma civilização politicamente organizada. Desse modo os colonialismos luso-espanhol e anglo-holando-francês se processaram nas Américas por transferência de nacionais como colonos, apenas para ocupar as áreas descobertas, com seu sistema de vida européia, suas religiões, escravizando o nativo como raça inferior e mais tarde transferindo outras raças escravizadas, de cor, da África para o novo Continente.

Mas vejamos o balanço do colonialismo: povos subalimentados em proveito dos das metrópoles; endemias latentes não combatidas; baixa produtividade econômica; sociedades quase sem elites nativas (estamos a referir-nos aos povos colonizados já com civilização própria); sem quadros administrativos, salvo pequenos grupos de mercadores, como na Índia. Desprovidos de quadros administrativos os novos Estados afro-asiáticos viram-se a braços com problemas terrivelmente difíceis, de soluções pouco prováveis. Por outro lado, a cada *retirada* de uma Potência colonial havia, paralelamente, ou a destruição do escasso parque industrial pelas lutas intestinas para a libertação, como na Indochina ou na Indonésia, ou então o refluxo dos capitais metropolitanos que emigravam diretamente ou por processos subterrâneos para outras regiões, aniquilando as incipientes energias econômicas nacionais. Surgiam assim as estruturas econômicas das antigas colônias, débeis, imprecisas. Muitos desses Estados não atingiram ainda três lustros. Na Malásia, na Indochina, na Índia, no Paquistão, no Ceilão, os capitais que circulam agora são mais ou menos os mesmos da *época colonial. No Iraque, no Levante em geral, os capitais estão entremeados e são ingle*ses, holandeses, franceses, norte-americanos ou suíços. As correntes subterrâneas do capitalismo ocidental e do capitalismo norte-americano lutam vantajosamente contra o escasso capital nacional dos novos Estados. O colonialismo continua a viver, desse modo, disfarçado em influência econômico-financeira, e é bem difícil dizer quando se criará uma mentalidade nova internacional que venha ajudar livremente, sem pressões, o desenvolvimento desses novos Estados.

O vocábulo de sentido pejorativo "colonialismo" é bem recente e só aparece com esta acepção no dicionário Larousse, edição de 1929, e com a seguinte definição: "nome pelo qual os socialistas designam e condenam a expansão colonial que consideram como uma *forma de imperialismo decorrente do mecanismo* capitalista". A condenação do colonialismo fornece assim os elementos para a solução de vários problemas decorrentes, não só das relações entre brancos e não brancos, mas da Europa Ocidental com os Continentes sobre os quais exerceu, por mais de dois séculos, de maneira geral, sua dominação. As circunstâncias, porém, dentro das quais nasceu e se desenvolveu o anticolonialismo triunfador, marcaram também para a Europa outra peculiaridade, mas esta ainda de sentido pejorativo, fixando para o termo anticolonialista uma acepção de fenômeno social e político especial, estritamente contra o europeu capitalista. Entretanto, todos sabemos que a eliminação do colonialismo europeu longe está de suprimir ao mesmo tempo a exploração das populações

ou até mesmo das nações por outras nações, se não mais adiantadas, mais poderosas. Recordemos o simulacro do federalismo das nações que fazem parte da União das Repúblicas Soviéticas Socialistas, Estado constituído sobre a base de uma união livremente consentida e iguais em direitos. As revoltas e suas repressões na Geórgia, a dos tártaros da Criméia, dos Iuguches, tchetchenos atestam essa "liberdade de consentimento" para a União. Também a expansão soviética na Europa, no Báltico e nos Estados sob sua proteção, os chamados países da Cortina ou satélites, pode ser equiparada à criação dos antigos Impérios coloniais. As revoltas dos operários da Alemanha Oriental, de Poznan, a revolução húngara, foram também marcadas com terrível repressão.

O Delegado Chefe do Ceilão à Conferência de Bandung assinalou e denunciou aos povos afro-asiáticos essa nova forma de colonialismo. É verdade que naquela mesma ocasião o indiano Nehru lembrou que na América livre, também os Estados Unidos estavam a usar ou teriam usado de processo de intervenção colonialista disfarçado, nos moldes dos denunciados pelo Delegado do Ceilão, Sir John Kotelawala, alusão à questão da Guatemala. O escritor político Tibor Mende, um dos eruditos em questões asiáticas, no seu livro "Conversas com Nehru", também classificou de neo-imperialismo ou de latino-americanização das nações economicamente débeis pelas fortes, a penetração econômico-financeira através de ideologias econômicas. Essa *satelização* e a latino-americanização, disse Tibor Mende, são equivalentes. Com isso desejamos mostrar até que ponto chegam as opiniões a respeito do colonialismo e do seu sentido imperialista.

II

Aos movimentos contra o colonialismo está ligado estritamente o tema do nacionalismo, que não possui ainda uma configuração ideológica definida. É a força da dialética desta ou daquela ideologia que lhe fixa os limites: ela nada mais é do que uma forma exacerbada de patriotismo vingador, uma resultante da emancipação desses Estados asiáticos e africanos, enfatizada pela necessidade de criar uma força de contenção contra qualquer nova dominação, seja política, seja econômica ou espiritual. Sendo a maioria dos Estados constituída por nações subdesenvolvidas ou países economicamente atrasados, a propagação desse sentimento, que é o nacionalismo, fêz-se intensamente e com violência. Durante os séculos de penetração militar e mercantil do Ocidente na imensidade oriental, criou-se, principalmente na China que se orgulhava da sua velha civilização, um sentimento nacionalista que tocava às raias da xenofobia. O ódio ao estrangeiro tornou-se na China uma obsessão dos governos. A guerra do ópio, a insurreição dos Bandeiras-Negras, a dos Boxers e finalmente as revoluções nacionalistas de Sun-Yat-Sen e de Mao-Tse-Tung foram inicialmente de caráter nacionalista. O Japão, ao ser forçado a aceitar o convívio com o Ocidente com a abertura de seus portos pelo Comodoro Perry, adaptou-se à técnica ocidental. Foi o único país asiático que se valorizou por essa razão aos olhos do Ocidente e que fez parte do sistema de alianças militares aceitando inclusive o método colonialista de guerra de conquista no Continente asiático. Hoje em dia a China vive na exaltação do seu nacionalismo. Na Índia é ele força aglutinadora. Em todos esses Estados asiáticos e africanos as ideologias firmam-se no nacionalismo. E aludo justamente a essa força espiritual reivindicadora em busca da afirmação do Estado nacional.

Mas os nóveis Estados afro-asiáticos não podem caminhar no ritmo do desenvolvimento normal. Esse "tempo" diferente é que está a servir-lhe de medida. Não é só pela evolução da técnica européia que poderão resolver seus problemas de crescimento, de enquadramento na moderna economia universal. Só a técnica e o cientificismo norte-americano, dentro do mundo capitalista, lhes atrai, ou a técnica de desenvolvimento da URSS,

mas aplicada vertiginosamente. Somente elas poderão dar-lhes a aceleração necessária ao progresso industrial que as elevará à categoria de Estados desenvolvidos. Será necessário queimar etapas, eliminar estádios considerados inúteis. Dentro desse novo ritmo de desenvolvimento, os Estados pouco desenvolvidos poderão progredir materialmente e dar a seus habitantes nível de vida compatível com o bem-estar moderno, as garantias sociais e poderio. Por outro lado, a afirmação desses Estados através da técnica, desse cientificismo que as rebaixou outrora, por não terem sabido utilizar ou descobrir essa técnica, aplicar sobretudo as invenções na indústria de guerra, permitir-lhes-á agora banir dos seus subconscientes esse complexo de inferioridade. Porque, tivessem os chineses sabido empregar a pólvora nos canhões e não nos fogos de artifício, e outro teria sido possivelmente o curso da história universal.

O europeu, por seu lado, subestimou a grandeza das velhas civilizações, estabelecida uma premissa falsa ao considerar a diferença de estilo de vida entre os orientais e os ocidentais como oposições entre o Ocidente e o Oriente. Não houve desejo de captar o espírito dessas velhas culturas, de complementar a civilização pragmatista da Europa, seu tecnicismo com seu resto de Humanismo, com esse Mundo Oriental cheio mais de riquezas espirituais do que daquelas matérias que serviram de móvel às ambições do Ocidente. Não acreditamos que o Ocidente seja capaz de compreender e de renunciar a toda essa trama sutil de preconceitos e mal-entendidos contra o Oriente, no interesse de uma convivência internacional na igualdade jurídica e moral. Toda essa incompreensão entre o Ocidente e o Oriente originou-se em resumo disso: Enquanto o Oriente manteve uma civilização requintada, espiritualista, mas estática, o Ocidente seguiu caminho contrário em dinamismo, guiado pela técnica, pelo cientificismo, na rota do progresso material, do conforto, que acreditava e parece continuar a acreditar ser o objetivo máximo do homem e patrimônio exclusivo e duradouro do Ocidente. A Europa olvidou-se de que se desenvolveram, sem a preocupação de criar uma técnica especial para lograr riqueza e poder, civilizações que, quando muito, poderiam ser consideradas diferentes, exóticas, e que se baseavam nos conceitos da estética, da filosofia e da meditação religiosa, havendo atingido nesse sentido elevado grau de espiritualidade. O frenesi científico havia dominado o espírito do homem industrial europeu e não foi mais possível ao ocidental levar em conta esse estilo de vida estático dos orientais considerado anacrônico pelos ocidentais.

Mas, vejamos que resultados poderão advir para o Mundo Ocidental de uma rápida industrialização do Oriente e da África. O comunismo está vitorioso na China. O desenvolvimento industrial-econômico do imenso Estado chinês caminha rapidamente dentro desse "tempo", medida para a qual a URSS serviu de modelo e da qual recebe Pequim a máxima *ajuda em meios econômicos e assistência técnica. Os demais Estados da Ásia inclinam-se* por esse método rápido, mas defendem-se da infiltração comunista apoiados ora pelo seu próprio nacionalismo, ora pela ajuda discreta dos ocidentais, sobretudo pelos Estados Unidos. A inexistência de uma classe operária forte em quase todos os países afro-asiáticos e as dificuldades da implantação da doutrina marxista nos mesmos, ou de sua propaganda, surge, assim, da carência dessa classe. O esforço para criar essa classe dentro do prazo mais breve possível seria o ideal, mas isso implicaria na formação de um parque industrial importante. De qualquer modo, a constituição desse parque exigiria certo tempo, sobretudo porque também seria necessário elevar o nível técnico dos trabalhadores e criar mão-de-obra especializada.

Enquanto é elaborado esse plano de industrialização e desenvolvimento técnico-científico, compatível com os anseios desses Estados subdesenvolvidos, Moscou elaborou também um plano para colocar os elementos comunistas locais dentro das ambições imediatas das respectivas políticas, fortalecendo o conceito de nacionalismo na sua luta contra as

chamadas Potências Imperialistas. O alvo é a infiltração econômica e as alianças chamadas militares; criar no espírito público a desconfiança pelo capitalismo ocidental, incompatibilizar cada vez mais os americanos com as nóveis nacionalidades; apresentar a ajuda econômica como corruptora e inútil pela sua insignificância diante das enormes necessidades gerais; mostrar o exemplo da União Soviética, nação paradigma, modelo de Estado Grande Potência que passou por seus próprios meios de um regime semifeudal ao da industrialização esmerada.

E apontar a China como outro modelo, na sua ajuda à Coréia do Norte, a deter as forças militares mais bem equipadas do Universo. Desse modo a luta de classe foi substituída, no momento, pelo conceito estrito, enfático, do nacionalismo veemente. Os comunistas excitam, exacerbam esses nacionalismos afro-asiáticos e pregam uma perfeita unidade interna, sem distinção de ideologias, entre os elementos chamados burgueses, conservadores, entre essas elites e os elementos da esquerda revolucionária, tendo em mira a grandeza do país. A aliança dos nacionalistas, de todos os nacionalistas da direita e da esquerda, é o fim dessa propaganda. Essa política foi iniciada em 1930, com as chamadas Frentes Nacionais na Europa e uma consciência pode assim formar-se, qu permitiu que no VII Congresso do Comintern, reunido em 1935, fosse fixada como tarefa principal dos comunistas a criação de frentes nacionalistas antiimperialistas nos países coloniais e semicoloniais. A Segunda Grande Guerra interrompeu essa política pela aliança da URSS às Potências Ocidentais. Os comunistas puderam então ampliar sua campanha de propaganda utilizando fatores psicológicos e afetivos. Os antigos, de reivindicações materiais de classe, foram abandonados. O aspecto mais visado nessa propaganda psicológica foi o da dependência econômica em que eram apresentados os países recém-libertados do colonialismo capitalista.

Na verdade existem dois tempos quando um povo passa da condição colonial à de Estado Soberano. Primeiramente ele adquire a liberdade política e só mais tarde, à custa de ingentes esforços, do ajustamento dos meios aos fins, quando organiza seus quadros administrativos, sua vida interna e no campo internacional, é que começa a obter sua emancipação econômica. É nesse período intermediário entre a emancipação política e a econômica que está a fase mais perigosa da existência do novo Estado. Esse *décalage* quase sempre perturba a vida nacional, e os partidos políticos, ao invés de servirem às instituições como grupos que as assessoram e as vivificam, criando condições favoráveis à solução dos grandes problemas econômicos, lançam-se em críticas recíprocas injuriosas. Criam-se assim vazios aparentemente inexplicáveis e que a propaganda insidiosa estrangeira dos imperialistas e dos marxistas explica à sua própria maneira, sempre favoravelmente a seus interesses materiais e ideológicos. Pode o nóvel Estado lançar-se na batalha da criação de uma indústria pesada, que logo as dificuldades inflacionárias criadas por esse esforço são explicadas como erro de consecução de política econômica, uma vez que está a perturbar o ritmo normal, a destruir as finanças públicas em lugar de tonificá-las. Entretanto, é sabido que entre o momento da criação e desenvolvimento da montagem de uma indústria pesada e média até o momento em que elas produzem riqueza, resultados objetivos, imensos benefícios ao país, existe uma fase intermediária em que elas consomem capitais e desnivelam as finanças públicas. Contudo, é no imediatismo que se fixam os falsos profetas e os agentes comunistas para levar a seu lado o grande grupo dos inconscientes no desígnio de enfraquecerem a nação, suas forças, o Estado nacional. Foi isso que sucedeu e está a suceder no mundo afro-asiático e em outras zonas da Terra, nas quais existem resquícios de outras formas de colonialismo. Uns clamam e afirmam que melhor teria sido manter uma pequena indústria de base que processasse seu desenvolvimento metodicamente ao mesmo tempo que sua agricultura, agricultura em geral colonial, viciada na monocultura, e exportadora de produtos tropicais de preços vulneráveis. Outros pensam que melhor fora uma indústria média que caminhasse

pari-passu com uma metódica mecanização da lavoura. Outros ainda acham que o ideal seria ampliar a agricultura, saneá-la, diversificá-la, reduzindo as indústrias a um limite estrito, comprando fora as excelentes manufaturas estrangeiras.

Marxistas e imperialistas aliam-se por bem dizer no combate ao desenvolvimento de certos Estados pouco desenvolvidos. Porque o imperialista defende suas zonas de venda e o que deseja é comprar a produção agrícola por preços baixos, a fim de obter maiores lucros na sua transformação. Os chamados produtos coloniais, algodão, açúcar, fibras, oleaginosas, cacau, café, valem pouco ao lado dos produtos elaborados. As estatísticas falam. Sem indústrias os minérios partem e com eles os combustíveis líquidos e sólidos. É o problema dos Estados árabes e outros exportadores de petróleo. E o nível de vida arrasta-se, a evolução será lenta, e os patriotas clamarão pelas aspirações nacionais. Haverá cultura política suficiente nesses Estados para discernir tão sutis propagandas? Daí esse ambiente de contínua frustração que se encontra nos chamados países subdesenvolvidos, frustrações que se voltam como única solução para os métodos comunistas de realizações materiais sensacionais e rápidas, justamente para vencer esse período crítico que vai da emancipação política à econômica. Não há negar que é fascinante a promessa para aqueles que não possuem um verdadeiro espírito democrático, sobretudo quando se analisam os erros do campo oposto, dos Estados capitalistas que tardam em vir em apoio a essas débeis organizações econômicas dos países pouco desenvolvidos e que parece justificar a tese antagônica.

As elites consomem-se. Mas, há ainda a considerar esse outro aspecto de elites vigorosas que ainda se aliam a grupos gastos. Em geral, as elites ocidentais vigorosas aliam-se nos Estados afro-asiátivos a grupos conservadores viciados e combatem outros, desejosos de realizar programas úteis aos Estados. O que se vê, então, são esses elementos novos também buscar estranhas alianças, a fim de criarem condições favoráveis a seus triunfos. Mas, ambos os grupos estão separados por uma força estática, a massa. Em todas as épocas o êxito de uma idéia, o triunfo de uma ideologia, a consecução de um programa, dependem, entretanto, de por em marcha essa força aparentemente inerte. Sem essa força, sem essa imensa energia, nenhum povo logrará criar Poder. E essa massa é colossal na Ásia. Na África também relativamente bem grande. Quem obterá mais rapidamente seu concurso?

III

Não será possível, acreditamos, governar o Mundo com uma ciência moderna que coloca a humanidade na idade atômica e que com uma consciência medieval pretende manter a estruturação da sociedade. Em abril de 1955, realizou-se na cidade de Bandung, na Indonésia, a primeira conferência afro-asiática. Bandung foi o sintoma de uma profunda revolução na organização política do Universo. Sem marcar nenhum acontecimento imediato foi a Conferência um catalizador de forças de um mundo, até então, sem consciência de unidade. Em Bandung nasceu uma corrente espiritual poderosa, a do neutralismo. A não-violência pregada por Ghandi, sua mensagem, foi adotada em linhas gerais por 29 países que compareceram a essa reunião. O neutralismo surgiu como a expressão política da Não-Violência, foi uma resposta à chamada estratégia periférica, resposta ainda apenas em enunciado, moral sobretudo, uma forma negativa do Oriente, da unidade afro-asiática dirigida contra o Ocidente. Não-violência contra poder. Os princípios que nortearam a Conferência de Bandung foram inspirados nos *Pancha Sila*, as cinco bases indianas, princípios que se resumem na exclusão da agressão e da intervenção, mesmo ideológica, nos Estados.

Os países que se reuniram em Bandung eram bem diferentes uns dos outros. Basta mencioná-los por grupos: os países árabes, os países africanos, a China vermelha, os do sudeste asiático, a Indonésia, cerca de um bilhão e trezentos milhões de habitantes! Nehru,

o grande chefe político indiano, definiu Bandung como a oposição afro-asiática contra a dominação ocidental. Porque, dizia ele, era um ponto sobre o qual todos os afro-asiáticos estavam de acordo. O sucesso de Bandung é que foi uma Conferência internacional em que não houve desacordo entre os Estados nela representados. Pacientes e impacientes no sentido social mostraram-se nivelados nos mesmos propósitos. A Conferência criou um sentimento de solidariedade entre esses povos afro-asiáticos. O problema da paz foi examinado em Bandung não como uma posição necessariamente decorrente de uma política de força. O que tiveram em vista esses povos subdesenvolvidos foi aproveitar a lição das experiências humanas no domínio político em proveito de uma harmonia universal, de uma convivência jurídica entre Estados. As políticas de força de qualquer grupo foram condenadas. Em Bandung buscaram os Estados afro-asiáticos criar uma zona de paz. Antes de Bandung as relações entre os povos afro-asiáticos e os dos blocos estavam enquadradas na situação mundial dominada pela realidade da guerra fria. Em conseqüência disso não havia outra alternativa para esses povos que situar-se no dilema: ser a favor do comunismo ou do capitalismo. Washington e Moscou polarizavam a situação. Em Bandung foi criada essa terceira posição, essa terceira perspectiva aos povos afro-asiáticos. Aliás, posição válida para todo o mundo.

O neutralismo asiático, ou melhor, o da chamada terceira posição, decorreu dos princípios ventilados na Conferência de Bandung. É uma forma de não-participação em uma guerra por parte de vários Estados de determinada área ou de determinadas zonas ou regiões da Terra. É a manutenção de uma área de paz entre ou à margem dos beligerantes. A divisão do Mundo em dois blocos antagônicos, e o receio dos Estados fracos de se verem envolvidos em uma guerra internacional, geral, é que procura justificar essa terceira posição neutralista. O neutralismo será mais forte, isto é, mais positivo quanto maior for o número de países que se considerarem neutros entre os dois bandos, e com isso acreditam também na possibilidade de poder ser mantida a paz por essa atitude negativa neutralista. Contradizê-los é aceitar a idéia da evidência da guerra. Os neutralistas pregam a conciliação e acreditam ou estão mais ou menos convencidos da boa vontade soviética em aceitar uma coexistência pacífica entre os grupos antagônicos. Os neutralistas franceses têm certa tendência em dar crédito aos "honestos" propósitos de paz da União Soviética. A União Soviética tem interesse em defender a tese neutralista não só para evitar um rápido rearmamento alemão, mas também para adiar o de outras potências ou enfraquecer as alianças militares. O neutralismo das pequenas Potências pouco influirá na balança do poder dos grupos antagônicos, mas o neutralismo de muitas nações associadas nesse propósito, nações mais ou menos fortes, talvez possa modificar o comportamento da política internacional.

A neutralização da Europa Ocidental e da África do Norte e o neutralismo da Índia e de outros Estados asiáticos poderá criar uma cadeia de Estados desejosos de manter a paz, um neutralismo armado como a Suécia, que viesse a constituir um elemento ponderável de contenção a qualquer choque armado entre os dois blocos antagônicos. Entretanto, um neutralismo que começasse por desarmar os Estados, um neutralismo sem poderio militar, ou muitos Estados neutralistas sem esse poder, seriam mais um incentivo à guerra do que uma forma de manutenção da paz. O neutralismo iugoslavo visa a manter-se livre de compromissos entre os dois bandos opostos. É uma experiência mais do que uma atitude. No Continente americano a Argentina tem-se mostrado favorável ao neutralismo. Sua posição até agora é claramente de neutralismo. Absteve-se nas duas Grandes Guerras de tomar posição ao lado de qualquer grupo de beligerantes. Não que lhe ditasse uma neutralidade de tipo clássico ou de tipo ideológico de não violência. A terceira posição que a Argentina buscou para si foi, por bem dizer, de oposição aos Estados Unidos, posição anti-americanista, sobretudo no último conflito, levando-a, no regime Perón, a uma aproximação eco-

nômica, depois da paz e já na guerra fria, com os antagonistas dos E.U.A., que redundou no reconhecimento da URSS e no estabelecimento de relações diplomáticas com Moscou. O neutralismo argentino, assim, não permite à Argentina integrar-se completamente na doutrina da defesa coletiva das Américas, sobre a qual assentam os compromissos de ordem jurídica da Organização dos Estados Americanos.

IV

A guerra da Argélia é mais um foco de fixação dessa guerra fria que há anos agita o mundo. Suez também ameaçou o mundo do colapso bélico. A formação de novos Estados árabes, a união do Egito com a Síria e o Iémen, e da Jordânia com o Iraque, fazem parte do movimento pan-árabe explorado por Moscou contra os Ocidentais. Em geral, o pan-arabismo está dirigido contra o Ocidente. Nasser obteve um sucesso espetacular em sua política de apoio na URSS. O Estado Árabe Unificado de Nasser goza de grande simpatia entre as populações dos demais Estados Árabes, inclusive na Jordânia. O perigo de um triunfo tão notório é a perda de contato com a realidade e com a verdadeira força material de que poderão esses Estados dispor, o que os arrastaria a um programa de expansão contrário aos interesses das Grandes Potências Ocidentais na zona do Oriente Médio. A questão entre árabes e judeus é outro ponto grave de fricção e sempre atual. A URSS está consciente de que os grandes problemas da Ásia não são de índole política, mas econômica, e que só o tempo os resolverá. Entretanto as dificuldades econômicas são de tal monta na Ásia e na África que tomam aspectos insolúveis. Nehru, Mao-Tsé-Tung, os grandes líderes asiáticos, não escondem de seus compatriotas essas dificuldades e muito menos o período futuro que se esboça bem mais difícil ainda. Campanhas de austeridade, conselhos, são dados nesse sentido. O Vietname, país anticomunista, também não foi poupado pela crise. A Birmânia, que adotou o socialismo, e a Indonésia, que é uma democracia dirigida, também estão a braços com imensos obstáculos econômicos.

A América do Norte e a União Soviética, já altamente industrializados, devoram, ainda no aprimoramento e desenvolvimento do seu parque industrial, percentagens elevadas dos seus capitais e de suas poupanças, segundo seus sistemas econômicos. Ora, nos países *subdesenvolvidos ou economicamente atrasados da Ásia e da África, com limitados capitais* de investimentos, países de escassa poupança, essa percentagem longe está de alcançar as necessidades primordiais para seus desenvolvimentos. Nos países árabes de subsolo altamente produtivo em petróleo a situação não é melhor. É inútil estar a repetir porque tal se dá. *Quem explora esse petróleo são companhias estrangeiras e a parte que toca aos países é* ainda bem pequena ao lado dos imensos lucros dos que exploram tais riquezas. Nasser é um líder, queiramos ou não aceitá-lo como tal, pois a realidade assim o mostra. O mundo Árabe mais do que outro conjunto de povos é movido além da força nacionalista por outra *igual, de maior espiritualidade, que é a de uma fé ardente. A Guerra Santa de outrora res-*surge mais revigorada pelo sentido político-social. Só falta agora a Nasser que o líder egípcio também obtenha o Comando da Fé. Reunidas essas duas forças, a do Poder Político e a do Poder Religioso, espiritual, a unidade do Mundo Árabe constitui a poderosa comunidade *do Mundo Afro-asiático.*

V

Nos últimos dias de 1957 e primeiros de 1958, reuniu-se no Cairo, uma outra Confe-*rência afro-asiática que foi considerada por muitos especialistas como um complemento de* Bandung. Chamada "Conferência da Solidariedade Afro-Asiática", sua agenda foi elaborada pela Comissão Preparatória também reunida no Cairo, em outubro de 1957, a convite de Nasser. Mas a idéia dessa Conferência partiu de uma organização chamada "Comitê de Soli-

dariedade Afro-Asiática", que tem por objetivo estreitar os laços entre as nações da Ásia e da África. Como essas regiões afro-asiáticas não possuem, como já mencionamos, uma classe operária forte, apóia-se a propaganda comunista em determinadas entidades, de movimentos aparentemente desprovidos de cor política e ideológica, grupos de nacionalismos exacerbados, antiocidentais, antiamericanos, dedicados ao enfraquecimento das relações entre os ocidentais e os afro-asiáticos. A reunião do Cairo não teve cunho jurídico-internacional de reunião entre Estados, como a de Bandung, e não ultrapassou o âmbito social. Em Bandung, a China vermelha não pode apresentar questões pertinentes ao comunismo. Por outro lado, difícil seria a Moscou e Pequim, em fins de 1957, obterem uma reunião internacional de escalão governamental. A escolha do Cairo decorreu da importância adquirida pelo Egito no campo político nos últimos tempos. A posição do Egito ao lado do grupo simpatizante ao comunismo facilitou consideravelmente essa escolha. O Comitê de Solidariedade Afro-Asiático possui organizações congêneres em quase todos os países afro-asiáticos e recebe forte apoio material e político de Moscou. Os Congressos chamados da Paz são organismos similares.

Fizeram-se representar na Conferência do Cairo 23 países afro-asiáticos. O Egito, por ocasião da Conferência, criou o Comitê Egípcio de Solidariedade Afro-Asiática, cujo Presidente é o editor do jornal pró-soviético EL GUMHURIYA e Presidente também do partido único do Egito. Os pontos mais importantes da Agenda foram três: exame da situação internacional e seus efeitos sobre os afro-asiáticos; oposição ao imperialismo e direito dos povos à autodeterminação e à soberania; proibição do emprego de armas atômicas e cessação das experiências nucleares de bombas. Como pontos secundários convém assinalar: a guerra da Argélia; apoio à cooperação técnica, econômica e cultural entre os afro-asiáticos. Entre os objetivos visados pelos comunistas na reunião salientam-se: influenciar as delegações não controladas pelos elementos comunistas; fazer aceitar a URSS também como um Estado asiático, o que lhe daria assim o direito de intervir e tomar parte nas reuniões dos Estados afro-asiáticos; a exarcerbar a tensão entre os participantes da Conferência e o Ocidente. Conceder estatuto jurídico à URSS como Estado asiático viria permitir à Rússia tornar-se ostensivamente líder dos asiáticos, com participação mais direta ainda nos movimentos de liberação nacional, sobretudo na aglutinação do Mundo Árabe. Também isso permitiria à URSS levar a cabo mais fortemente a cooperação econômica com esses Estados. Finalmente é fácil de verificar que a condição de Estado asiático daria à União Soviética uma participação direta nos problemas asiáticos, com acesso a posições chaves no Índico, Mar Vermelho e Mediterrâneo.

A Reunião adotou longa série de recomendações que deixaram em evidência a posição da Rússia como campeã da Paz e a condenação dos pactos militares. O colonialismo e o imperialismo foram condenados dentro do espírito da Conferência de Bandung. Foi recomendada ainda ação no interesse da independência do Quênia, Camarões, Uganda, Madagascar. Somália e a cessação da agressão a Oman e o retorno do Irian (Nova Guiné Ocidental) à Indonésia, de Goa à Índia e de Oquinava ao Japão. Recomendaram mais a reunião do Vietname e de Camboja e exprimiram apoio à luta dos árabes pela unidade e independência. O Pacto de Bagdá e a chamada doutrina Eisenhouwer foram denunciados como atentatórios à soberania árabe. Condenada também foi a discriminação racial, sobretudo na África do Sul. Condenada ainda a política de "atrocidades" cometidas pelo imperialismo francês na Argélia e recomendado o reconhecimento imediato da independência daquele país africano. Condenação da política agressiva de Israel e recomendação para a repatriação dos

refugiados árabes. Finalmente, recomendou a Conferência a admissão da China vermelha e da Mongólia às Nações Unidas e adotou uma declaração de 10 pontos na qual foram recapitulados os princípios de Bandung como base de toda a política internacional. Desejamos *ressaltar que a URSS foi aceita como Estado asiático em pé de igualdade com os demais* países participantes da Reunião, o que vem mostrar o sucesso da ação comunista no referido certame.

VI

Pouco sabíamos desse mundo afro-asiático ou pouco nos interessávamos por ele até o *começo da Primeira Guerra. Mantínhamos apenas relações diplomáticas com o Japão e com* a China, no início do século. Mais tarde elas se ampliaram e, salvo aquelas com o Japão, em que os vínculos comerciais foram maiores, ainda são de caráter mais político do que econômico com os demais países. O Brasil, até então, não cogitara de ampliar seu campo de ação econômico no Oriente e na África. Atualmente, nossa diplomacia toma novo aspecto, adapta-se ao momento, às condições econômicas internas, volta-se para o exterior e nossa política econômica passou a incluir essas zonas importantes do globo na sua órbita de interesses. Urge um reexame que nos permita concorrer a esses mercados afro-asiáticos. Entretanto, muito esforço será necessário, tanto no âmbito interno, quanto no externo, para lograr-se um nível capaz de colocar-nos entre os países concorrentes nos mercados afro-asiáticos. *Por outro lado, a colocação da África como zona de produção colonial em con*corrência com os produtos agrícolas latino-americanos, área para a qual afluem os capitais internacionais que emigrarem das zonas outrora colonizadas da Ásia, e os investimentos diretos ou indiretos dos E.U.A. no Continente Negro, põem a diplomacia brasileira e a política econômica brasileira diante de mais um grave problema a ser estudado e superado.

O Brasil e a América Latina, em geral, mantiveram na ONU um contato estreito com certos países afro-asiáticos, sobretudo com os chamados do Mundo Árabe. Mas, ultimamente, dadas certas contingências, como a da aceitação da proteção dos interesses portugueses na Índia, essa posição sofreu ligeira modificação. Também nossa atitude com relação aos países no Norte da África, na luta pelas suas independências, não foi sempre coerente. Não quero e nem desejo com isso criticar a conduta da Chancelaria brasileira, mas o Brasil jamais levou em conta somente os aspectos práticos, jamais foi oportunista e sempre sua política foi conduzida por um espírito jurídico que, se algumas vezes se afastou dessas normas, foi guiado por essa política de tolerância, de compreensão e de certo humanismo. Foi o que nos permitiu aquela sábia generosidade, após a última guerra, para com a Itália.

Se procedermos ainda para com os afro-asiáticos sem dar-lhes apoio integral em certas questões jurídico-políticas, por outro lado, quase sempre com eles estamos nos problemas *essenciais econômicos, como esse da criação da Comissão Econômica para a África, pro*posta pelo Brasil e que só vingou no seio da ONU graças a nossos esforços. Com a elevação do índice de vida das populações africanas poderão elas atingir o desenvolvimento necessário à sua libertação e teremos também prestado elevada cooperação a êsses povos africanos no tocante ao incremento de relações comerciais, por fortalecer na África economias que possam vir a adquirir, mais tarde, nossos produtos manufaturados. Dificilmente poderemos evitar o desenvolvimento na África e melhor será, desde já, traçarmos uma política para aquele mercado.

A AMAZÔNIA NA CONJUNTURA INTERNACIONAL*

Arthur Cézar Ferreira Reis

A explicação do que é realmente a Amazônia não tem sido satisfatória. Para muita gente, a região não passa de trecho de terra exótica, que só serve como tema literário, como sensacionalismo de viajantes que buscam motivos para seus descritivos fantasiosos ou como curiosidade a cientistas que não se cansam na exploração de teses, de dúvidas e se perdem na indagação continuada dos problemas, relativos à natureza física e social que ali porventura possam ainda encontrar. Para outros, porém, a região da floresta e dos grandes rios esconde novidades, apresenta possibilidades que, uma vez inventariadas e devidamente consideradas nos laboratórios ou nas mesas de debates à volta das soluções políticas e econômicas para a sobrevivência da humanidade, servirão a essas soluções, pondo fim a tremendas dificuldades de nossos dias.

O que já se escreveu sobre a imensa região, convém reflexionar, não significa que, apesar de todas as reservas, há um interesse particular por ela e se existe esse interesse é porque não representa apenas matéria utilizável para reportagens, páginas de impressionismo ou capítulos de obras visando a esclarecer cientificamente estes ou aqueles aspectos da dinâmica de uma natureza cheia de viço? A dúvida permanece. Ninguém se dá conta, entre nós, conscientemente, de que a Amazônia pode constituir um lôgro ou expressar uma realidade esplêndida para aquelas soluções imediatistas e a longo prazo. Continuamos desatentos, enquanto no exterior debates se travam acêrca da região na procura do que ela possa proporcionar. Cabe, por isso, então, a pergunta — se realmente a Amazônia é um lôgro, conclusão que teria sido obtida pela experiência de quatro séculos de atividades na região ou como decorrência das indagações silenciosas e austeras dos homens de ciência que a percorreram e identificaram seguidamente, porque ainda a têm em mira quantos tentam encontrar as soluções dos tormentosos problemas da atualidade?

O Brasil, é preciso insistir, ainda não tomou consciência firme, decidida, sem apelar para um falso realismo ou cedendo apenas aos exageros de nossa emotividade e de nossa nervosa compreensão das coisas, do que vale a Amazônia. Será ela habitável para uma empresa de vulto visando a extrair riqueza e permitir condições a excedentes populacionais daqui e dali, como se vem sugerindo? Deve o País deixar de prosseguir nas suas medrosas

* Publicado em 1950.

tentativas de possuí-la honrada e efetivamente, passando a uma política de maturidade para dominá-la, assegurar-lhe vitalidade e em conseqüência defini-la e exercer nela a sua soberania efetiva? E quando dizemos soberania efetiva não queremos referir apenas a presença de soldados, marinheiros, autoridades político-administrativas, religiosas, gente espalhada pelas fronteiras ou isolada na imensidade espacial. Queremos referir-nos a uma posse e a um domínio que se exerçam pela modificação dos gêneros de vida, pela criação de riqueza, pelo estabelecimento continuado de populações que reflitam bem-estar material e espiritual e possam, assim, oferecer-se à contemplação das demais populações como fruto das possibilidades do meio e da ação criadora que efetuaram com decisão e constância.

Através dos séculos que vem vivendo, esse esforço tem sido operado com certa impetuosidade neste ou naquele período. O que tem faltado é a obra de continuidade, programada, disciplinada e executada sem esmorecimentos. Em certa fase, o Estado esteve presente sem cessar e os êxitos alcançados responderam, de certo modo, às dúvidas que se levantavam. Noutro período, todavia, o que ocorreu foi pura e simplesmente a ação da iniciativa privada, que acreditava mas não dispunha dos elementos essenciais a uma tarefa que exigia mobilização não apenas de coragem, de capitais, mas de técnicas, de recursos, só alcançáveis através de uma política oficial incessante e bem dirigida.

Representando cerca de seis e meio milhões de quilômetros quadrados na Sul-América, dos quais 4 milhões e meio partes integrantes do Brasil, — a Amazônia, que nao nos pertence exclusivamente, pois há igualmente Amazônias que se integram territorialmente no patrimônio da Bolívia, Peru, Equador, Colômbia e Venezuela, com uma população, na parte brasileira, que não vai além dos 3.500.000 habitantes, continua sendo um campo admirável para divagações, não apresentando ainda um quadro que a defina como área humanizada. A impressão um tanto imediatista, mas que tanta fortuna obteve, de Euclides da *Cunha, a respeito da presença do homem, que lhe parecera ainda vagamente um intruso,* a chegar cedo de mais, não se alterou. Efetivamente, a dispersão e a densidade exígua que caracterizam a ocupação do extremo-norte levam à concordância com certo sentido daquela afirmativa. E em conseqüência, todas as demais resultantes materiais e espirituais da ausência observada, não pode ser outra senão a que caraterizava a região — vida pobre, sem perspectivas, o homem tendo realizado muito pouco que o dignifique ou o situe na escala dos vencedores.

Até algumas poucas décadas, toda a vida amazônica era realizada em função dos mercados exteriores. Tudo quanto produzia, com a técnica primitiva de que tanto alarde se fazia para condená-la, encontrava comprador certo e seguro na Europa ou nos Estados Unidos. Os interesses da região ligavam-se desse modo, perigosamente, aos interesses dos grandes centros comerciais e industriais daquelas áreas do mundo, em nada significando as praças do Sul do Brasil para qualquer intercâmbio mais demorado e mais significativamente útil às vinculações nacionais. Com os interesses mercantis, os interesses espirituais. Ninguém se apercebia do Rio de Janeiro. Educava-se, recebia-se cultura, liam-se os jornais e revistas de lá e não do próprio Brasil. A região não se desnacionalizava, apesar da propaganda que se realizava no sentido de que ela tomasse consciência política própria e cuidasse de seus destinos desligando-se do País para compor uma nova unidade autônoma, soberana, porque os elementos que a procuravam possuir, para extrair as riquezas que escondera e assegurar conteúdo econômico mais dinâmico à sua existência, eram fundamental e maciçamente brasileiros. *As camadas estrangeiras, de elite, que se aglomeravam em Belém e Manaus, ou se* dispersavam pelo interior, não haviam conseguido modificar aquele *status*. O poderio financeiro de que dispunham não era suficiente para a obra de destruição dos laços da unidade nacional.

Essa situação parece-nos que pode ser mantida. Os sentimentos de brasilidade das populações que compõem as sociedades amazônicas não se modificaram. Continuam elas fiéis, conquanto sempre a considerar que deviam receber outro tratamento, que lhes permitisse outros padrões de vida. Acontece, porém, que não será apenas esse espírito de fidelidade o elemento essencial para evitar surpresas. É que, nas competições internacionais, os olhos dos povos que desejam soluções a curto e longo prazo para problemas, volto à tese, que angustiam a humanidade, se lançam para a região, que, para eles, pode ser celeiro matando fomes aterradoras de milhões de seres e pode ser espaço para abrigar outros milhões que não possuem um palmo de terra para nela construir um lar, levantar uma casa, plantar uma árvore, semear um grão.

Já em artigos nesta Capital, em conferências proferidas perante órgãos responsáveis, e livro de próxima publicação, resumimos as nossas dúvidas ou angústias ante aquelas perspectivas tão pouco simpáticas. Houve quem nos atribuísse considerações de visionário. Ignorando a literatura que se está escrevendo a propósito, não podia sentir a realidade do perigo que talvez seja mesmo muito mais grave do que à primeira vista possa parecer. Essa literatura não é mais a literatura sensacionalista que deu nomeada à Amazônia. Trata-se de uma literatura elaborada por pessoas de responsabilidade, de qualificação científica, ligadas a organizações internacionais que operam na base dos interesses e das conveniências de grupos e de potências. A Amazônia, nessa literatura, aparece como um mundo desértico, e nisso se afirma uma verdade insofismável, que continua desértica por incapacidade ou inoperância das Repúblicas que dispõem dela. Os títulos de soberania, invocados pelas nações que a usufruem tão parcamente, são indicados como títulos inexpressivos ante a dura realidade das prementes necessidades do homem. Tais títulos estariam superados não passando de resíduos de uma época que não soube agir para mantê-los através da ação direta, constante e útil. S. Chandrasekhar, becário da Fundação Nuffield, Edward C. Higbee, Walter Prescott Webb, Robert Brittain, são alguns dos autores a que nos referimos. Vêm contribuindo ativa e eficientemente para criar-se e difundir-se a tese que sustenta a necessidade da utilização da Amazônia visando-se ativá-la com a ocupação pelos povos famintos ou sem teto. Os interesses e conveniêniências da humanidade estariam acima dos interesses e conveniências das soberanias exercidas tão precariamente.

Os perigos que andam à volta da região não possuem, portanto, aquelas características de alarmismo, de inconsistência, de fruto de uma exagerada preocupação pelo futuro de um trecho da Pátria que estaria exigindo o desenvolvimento ou a aplicação realística de uma política objetiva, sensata, dinâmica e sem interrupções, política a ser executada com um sentido de dignidade e de limpidez fora de qualquer dúvida. Além do que há todo um conjunto de outros fatos, do passado e do presente, que levam à aceitação dos receios e à meditação sobre a possibilidade de surpresas desagradáveis, fatos que passarei a expor, tentando um retrospecto e uma indicação sumária do presente.

II

Para os fatos do passado, será conveniente recordar que esse passado é distante e começa quando os portugueses chegaram ao delta e tiveram de enfrentar a concorrência de holandeses e ingleses e posteriormente de espanhóis e franceses. Nos primeiros dias, inícios do século XVII (ano de 1616) levantada a casa forte do Presépio, que daria sombra protetora para a elaboração vagarosa do núcleo urbano que é hoje a cidade de Belém, a luta processou-se dentro do sentido de imposição de soberania que os portugueses possuíam de forma expressiva. É certo que, a essa altura, Portugal e Espanha estavam unidos pelos laços de um monarca comum. Em nenhum momento, todavia, perdera o velho reino peninsular

sua fisionomia soberana. A conquista do litoral e a posterior penetração do vale amazônico seriam efetuadas procurando-se ampliar o espaço para criar uma nova fronteira que seria, em última análise, a fronteira dos territórios de Portugal e Espanha, cada uma com sua área definida ou em definição pelo esforço continuado de seus soldados, de seus missionários, de seus funcionários, de seus colonos, peninsulares ou já mestiçados, conseqüentemente resultantes da acomodação do peninsular às exigências do ambiente americano.

A documentação que existe acerca desse objetivo político da expansão é bastante copiosa. Resumimo-la em nossos livros acerca dos *Limites e Demarcações na Amazônia Brasileira*, editados no Rio pela Comissão Brasileira Demarcadora de Limites, primeira Divisão, nos anos de 1947 e 1948. E por ela verifica-se, insofismavelmente, que os portugueses agiam com os olhos no futuro. Não se atinham ao presente, que realizavam, mas aos dias de amanhã, quando se teria de fixar, em textos excritos, a situação que se fosse criando, como aliás ocorreu em 1750 e 1777, com relação aos espanhóis, e em 1713 com relação aos franceses. A luta contra os ingleses e contra os holandeses somou cerca de trinta anos de guerra violenta que os compêndios brasileiros teimam em ignorar. Jogou-se, nessas partidas, a sorte da região. Porque se as perdessem, os luso-brasileiros teriam de abandoná-la para cedê-la a outras soberanias, talvez mais poderosas ou ainda mais imediatisticamente objetivas no seu modo de possuir espaços tropicais.

O esforço português para manter a Amazônia sob sua soberania não se reduziu a esse entrevero com os concorrentes estrangeiros, que *lhe cobiçavam e disputavam a terra e suas* riquezas mais à vista. Exerceu-se numa intensidade admirável, que tive ocasião de acentuar em outros trabalhos mais alentados, como sejam *A Política de Portugal no vale amazônico* e *Estadistas portugueses na Amazônia*, tocando os mais variados aspectos de uma empresa de conquista e de colonização. Porque, é preciso ter bem em vista, identificando-a pela penetração dos sertanistas, cujas incursões incentivou, pelo trabalho de homens de ciência, que estudaram o meio geográfico, a botânica, a fauna, estas para avaliar o que importavam como matéria-prima de valor econômico capaz de assegurar continuidade à economia de tipo tropical que se perdera com o desaparecimento do Oriente, possuíram-na como devia ser possuída. Sem hesitações, com decisão, explorando-a, utilizando-a e procurando dominá-la em toda a extensão. Essa ação soberana constitui um dos títulos de glória da experiência portuguesa nos mundos tropicais, que Gilberto Freire tanto louva como empresa européia. Se procurarmos examinar o que ingleses, holandeses e franceses e mesmo espanhóis realizaram nas Guianas, comparando com a atuação de Portugal na Amazônia, a conclusão será profundamente desprimorosa para aqueles, enquanto resultará numa evidenciação de sucesso para estes.

*Quando, pois, Joaquim Nebuco, a propósito dos nossos limites com a Guiana britâ*nica, teve oportunidade de examinar, com olhos de ver, o que fora aquela empresa admirável, a exclamação que proferiu importou numa síntese perfeita como louvor, que resultava de estudos e não de razões do coração — "Nada nas conquistas de Portugal é mais extraordinário do que a conquista do Amazonas". Alexandre Rodrigues Ferreira, anteriormente, tivera a visão perfeita do que constituíra o grande acontecimento histórico. E em uma de suas memórias acerca da fronteira com a Guiana francesa, escrevera que o domínio fora exercido pelo direito de descobrimento, de conquista, pela concordância dos naturais, pelos Tratados de Limites que o reconheceram e pelas despesas feitas pela Coroa. Estas, resultantes do apresto das Armadas para descobrimento, conquista e luta contra os concorrentes, das explorações e reconhecimentos levados a termo pelo interior, do transporte e estabelecimento de povoadores, fundação e conservação de fortes e outros núcleos militares, trabalhos de demarcação das fronteiras, criação de vilas e demais situações coloniais, fundação de igrejas, sustento de párocos e incorporação de silvícolas.

No debate em torno ao esforço português para assegurar-se o domínio da Amazônia, como no tocante a outros trechos do Brasil, a dúvida repousa no particular da ação ter sido oficial ou de iniciativa privada, embora sob aplauso ou incentivo do Estado. Somos porque a ação possuiu as características de empreendimento governamental. É farto o cedulário determinando a execução de verdadeiros programas de trabalho que, cumpridos, resultavam naquele empossamento definitivo e no domínio incessante. Veja-se, para exemplificar, o que diz respeito à construção dos estabelecimentos militares, ao longo da fronteira ou mesmo localizados nos pontos nevrálgicos da região. Houve, realmente, uma rede de tais fortificações, que foram levantadas por determinação de Lisboa, que jamais se cansou de cuidar dela através de uma assistência constante, de que participavam engenheiros militares, técnicos em fortificações, muitos deles mandados vir especialmente da Capital peninsular para os exames necessários.

Veja-se, mais, o que ocorreu com relação ao povoamento. Os casais de açorianos, mandados com outros grupos de povoadores, desde o século XVII, como a política da mestiçagem, que se efetuou largamente, promovidas ininterruptamente, como obra de governo, servem para documentar mais positivamente ainda o propósito de permanência. A garantia do espaço defendido efetiva-se não apenas com aquela demonstração de força, mas com a ocupação pelo povoamento e pela organização de uma sociedade ativa e modelada de acordo com as exigências do meio. Como também serviu para documentar o poder que foi atribuído às seis Ordens Religiosas, expedidas para os contatos com a gentilidade, à frente de todas a Companhia de Jesus. Não se cansando no desempenho da comissão, essas organizações de conquista espiritual agiram, com delegação do Poder Público, com frutos saborosos, representados nos milhares de indígenas que foram incorporados a novos padrões de vida, participando ativamente da empresa de Portugal, pela cooperação que deram na ampliação territorial, na identificação das espécies florestais e animais e nos quefazeres domésticos, nas fileiras da tropa para as guerras contra os concorrentes. Será conveniente nesse particular recordar que, nos inícios da penetração, quando houve ocasião de terçar armas contra os ingleses e contra os holandeses, infinita gentilidade ajudou os soldados nordestinos na luta para expulsá-los e para incorporar o extremo Norte à comunhão luso-brasileira.

Outro elemento ponderável na apreciação do que foi a empresa de Portugal na Amazônia pode e deve ser buscado ao que constituiu o cometimento econômico. Tendo encontrado ali uma gigantesca reserva de matérias-primas, que os mercados do Velho Mundo aceitaram e procuraram, — podendo-se mesmo atribuir, já naqueles dias, a essa fartura, o apetite que desencadearam sobre a região as potências competidoras — procedeu à sua exploração. A identificação das espécies realizou-se, ora por atuação direta e pessoal dos sertanistas que subiam e desciam os rios, ora em obediência a ordens expressas decretadas de Lisboa. A corrida à floresta teve assim a sua primeira fase dinâmica, a que se seguiu a da política de aproveitamento daquelas reservas pela sua agricultura intensiva. E com a delas, a de outras espécies, trazidas do Oriente e de outros territórios ultramarinos, como o café, a cana, o anil, o cânhamo, as frutas européias e as mil variedades importadas para as experiências que se fizeram e, já nos fins do período colonial, eram orientadas num estabelecimento especializado, o Jardim Botânico de Belém, ponto de partida para as instituições congêneres que se montaram no Nordeste e no Sul do Brasil. O que se efetuou no tocante à ativação das operações econômicas, seja na identificação das espécies e sua pronta utilização, seja na aclimação das espécies exóticas, seja, ainda, na criação de gado nos plantéis que são ainda hoje aqueles a que deram origem, constitui prova eloqüente de que a soberania portuguesa era exercida com segurança. O propósito de sua manutenção estava bem positivado.

Por fim, como ainda há pouco recordava num pequeno texto publicado no Porto acerca da *Presença de Portugal na Amazônia*, e no qual esclarecia que em sua atuação os portugueses repetiam as façanhas que lhes haviam garantido o domínio de vasto império na África e na Ásia, além das igrejas, que em número de mais de cem levantaram pela imensidade espacial da hinterlândia, será interessante não ignorar que criaram e mantiveram mais de cem núcleos urbanos, que são a raiz colonial das atuais sedes municipais do Pará e do Amazonas. A rede urbana não constituía, porém, apenas página de demografia porque nela os moradores, cumprindo instruções da Metrópole, enriqueciam os seus lares, rodeando-os de árvores frutíferas, de criação miúda, essenciais às dietas alimentares e ao aprovisionamento local.

Na competição de soberanias, Portugal triunfou. Deu um admirável exemplo de capacidade, de resistência, de decisão. Afirmou-se como nação capaz de vencer nos trópicos. Às dificuldades encontradas no contato com o ambiente físico e com o ambiente social, comportou-se bem. Criou um campo gigantesco de experiência colonial. O Brasil beneficiou-se desse esforço. Quando adquiriu a condição de País soberano, a Amazônia estava integrada na sua base física. Suas populações acompanharam a decisão política do Rio de Janeiro mantendo-se no Império nascente. Daí por diante, no entanto, qual seria a sua sorte? Os novos homens de Estado estariam em condições de manter a orientação pragmática? Os perigos sobre a soberania brasileira, que sucedia quase mansamente à soberania portuguesa, teriam desaparecido e então o Império daria tempo ao tempo, deixando que o processo de desenvolvimento regional corresse rotineiramente?

A história das competições internacionais sobre as áreas tropicais, ou antes, sobre as áreas de possível utilização colonial, escreveu-se, no século XIX, em páginas de sangue e de inteligência. O imperialismo europeu, e porque não dizer logo, norte-americano, também, importando na prova do crescimento de potências que desejavam inverter seus capitais e sua experiência, funcionou sobre a Ásia e sobre a África. Não esqueceu, todavia, que na própria América havia regiões onde poderia exercitar-se com rendimentos apreciáveis. As soberanias então vigentes eram soberanias meio vacilantes, soberanias que começavam a comparecer no tabuleiro internacional. Não estariam em condições, pois, para enfrentar com ímpeto ou com sucesso as velhas e experimentadas soberanias que escondiam os mais variados interesses políticos e econômicos. O Brasil era uma dessas soberanias iniciante. E a Amazônia uma área cheia de exotismo, exotismo que significava matéria-prima para as indústrias e espaço para operações capitalistas de envergadura. Insisto — os homens do Império estariam à altura do momento, continuando a política que os estadistas portugueses haviam iniciado e mantido galhardamente?

III

O Brasil, quando se tornou independente, teve de enfrentar, como todos os países que se desligaram da subordinação colonial na América Espanhola, e como anteriormente ocorrera com as colônias inglesas e o Haiti, em face da Inglaterra e da França, sérios problemas da sua aceitação no concerto universal, além dos problemas de sua organização interna. Esta, apesar dos incidentes naturais numa sociedade que se politizava e portanto tinha de criar-se, elaborar-se, tomar consciência de suas condições novas de vida, por entre altos e baixos, numa experimentação cheia de percalços, foi etapa vencida com a constituição elaborada pelo Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador, mediante a aprovação das Câmaras Municipais, que exerciam, desse modo, a vigilância democrática. Aquela, mais demorada, por fim vencidos os obstáculos que a nova ordem liberal provocava no mundo

europeu, dominado ainda pela sistemática absolutista, também fora lograda, passando o Império, planta exótica no continente republicano, a desenvolver-se nas suas linhas próprias e nas características de nação monárquica.

A convivência com os povos vizinhos nem sempre apresentou, porém, aspectos de convivência maneirosa, serena, tranqüila. No Prata, os resíduos coloniais, representados na posse da Cisplatina, que nos levaria à guerra contra a Argentina, serviu de prelúdio aos desencontros, às desavenças e distâncias que tivemos de sustentar. Na fronteira de Mato Grosso, logo nos primeiros tempos, ocorreu o incidente de Chiquitos, que não tomou corpo pela ação pronta do Imperador e pelo estado de boa consciência americanista do grande Simão Bolivar, ainda hoje tão mal compreendido por certos ensaístas espanhóis, teimosos em ver os sucessos da independência pelos olhos turvos de um passado que se encerrou e só deve ser recordado para uma aproximação e nunca para a constante da desavença.

Na Amazônia, a situação ia ser diferente. Nem calma total, nem estado de comoção permanente. Na Amazônia, o que ia suceder, como estado de comoção, estava ligado à vida interna e não às relações exteriores, comoção profundamente perigosa porque ensejou pruridos separatistas e incentivos secessionistas de povos poderosos que viam, na oportunidade, o momento magnífico para a participação nos possíveis trechos disponíveis do extremo norte do Império. Os estadistas imperiais, vai agora repetida a pergunta, estariam preparados para opor resistência e enfrentar a desordem, pondo fim àqueles perigos internos e externos?

As condições existenciais da Amazônia, quando se encerrou o período colonial, permitiam a impressão de que ia acontecer muita coisa grave. A incorporação ao Império fora custosa. As autoridades portuguesas, amparadas pelo poder econômico — e esse poder econômico, tanto nos centros urbanos como nas áreas de trabalho agrário, estava em mãos de reinóis intransigentes — tudo fizeram para que a região permanecesse integrada no sistema político-administrativo português. A obediência a Portugal era verdadeiramente espantosa. Basta que se registre o fato de que, além dos deputados paraenses e amazonenses terem-se mantido em Lisboa, recusando acompanhar seus colegas das demais Províncias, quando eles abandonaram o solo metropolitano para atirar-se ao movimento de resistência soberana que irradiava pela antiga colônia, as duas Províncias, ao invés de elegerem representantes à Constituinte convocada por D. Pedro, elegeram representantes ao Parlamento português. A incorporação fora conquistada depois de refregas de sangue em Belém e no Marajó, mas sem que os legítimos senhores da terra, isto é, aqueles que nela haviam nascido, e nem sempre eram de origem apenas reinó[1], passassem a possuí-la nos postos de governo. O mal-estar, em conseqüência, explodiu violentamente. E os primeiros anos da experiência liberal foram anos de luta. As autoridades legais em nenhum momento conseguiram ter as mãos livres para cuidar dos demais problemas que lhes estavam a exigir atenção. Tremendos ajustes de contas ocorreram, seja em Belém, seja no interior. É certo que pelas demais Províncias havia episódios semelhantes, que os historiadores têm esquecido de mencionar, para dar a entender que o primeiro Império foi um período de paz e de bem-estar político, apenas sacudido quando D. Pedro tentou a política suspeita que o levou à abdicação. Em nenhuma delas, todavia, esse estado de espírito apresentou as características de violência por que se apresentou na Amazônia. E o resultado mais próximo foi a guerra civil que começaria em 1835 e iria terminar em 1840. Terminaria, não com a vitória das armas legais, mas pela decretação da anistia. Porque, de outro modo, a convulsão, agora já de raizes sociais e econômicas visíveis, não se teria encerrado naquele ano, prosseguindo, mesmo sem impetuosidade, mas favorecida pelas condições criadas pela própria geografia física regional. A ação das forças navais, como das forças de terra, era muitas vezes ou quase sempre prejudicada

por esse fator geográfico, pela dificuldade que havia de efetuar operações no tipo das a que estavam habituados o Exército e a Marinha. A guerra na selva e na bacia hidrográfica amazônica exigia técnicas diferentes, que não estavam sendo experimentadas, com graves perdas de vida e de tempo.

A Amazônia, portanto, é de ver-se facilmente, vivendo um início de vida política tão difícil, perdia-se nos resultados, que poderiam ter sido mantidos e continuados, da ação que os portugueses tinham executado com tanto sucesso. A lavoura e a pecuária por eles incentivada e levada a algarismos expressivos, no período da guerra civil, comprometeu-se profundamente. Perdeu-se seiva. Seiva representada pelos 30 a 40 mil mortos, como nos rebanhos e nas lavouras totalmente destruídos. A reconstrução não seria fácil e demandaria tempo. É de registrar-se ainda que a lavoura e a pecuária, que constituíam a melhor demonstração da possibilidade de vencer o meio, criando nele uma sociedade que não se vinculasse unicamente a um gênero de vida, aquele da primitividade da caça, da pesca e da coleta da floresta, iam perder o viço pelo surgimento de outro produto florestal, que a Europa e os Estados Unidos começaram a solicitar sofregamente — a borracha. A experiência agrária cessava e a atividade coletora voltava a constituir o maior ou quase exclusivo fundamento de vida de todas as populações que se espalhavam pelo imenso mundo exótico e ainda não se representavam quantitativamente numerosas.

Revelando-se incapazes para obter ou criar condições impeditivas do que sucedera no particular da vida política, os estadistas imperiais, no particular das competições internacionais, estariam em condições de triunfar sobre perigos que surgissem? O século XIX, como bem sabemos, foi século em que se aguçou violentamente o apetite dos poderosos países que se realizavam economicamente pela exploração intensiva dos territórios ultramarinos. A perda das áreas americanas não fizera que se interrompesse essa atividade expansionista ou colonialista, como escrevemos hoje. Os ingleses, despojados do primeiro império, lançaram-se à formação de outro. Os franceses, os holandeses, os próprios alemães, os belgas e norte-americanos, cuidaram também de atender-se nas suas necessidades econômicas criando suas bases imperiais num ultramar africano e asiático que lhes servisse aos mercados de consumo, sustentasse o orgulho nacional e lhes autorizasse o progresso material. No caso especial norte-americano, a desenvoltura imperial se processara sobre a própria terra continental para a ampliação da base física. E com a pressão de contingentes populacionais, as pressões militares, as pressões diplomáticas e as pressões financeiras, lograra a elaboração de um gigantesco território, para o que a tese do "destino manifesto" constituíra o fundamento mais forte.

Na América do Sul, lembremos, nem todo o espaço físico fora ocupado. O ecumeno sul-americano não se mostrava grande. Ao contrário, os trechos desérticos de certo modo podiam ser estimados como áreas maiores, muito maiores que as áreas possuídas social, política e economicamente, portanto, possuídas efetiva e não teoricamente. Em conseqüência, esses trechos, sob soberania das nações que se haviam constituído sobre os destroços do império espanhol ou português, podiam estar em perigo. Estariam realmente, ou a existência de imensos mundos por conquistar, por verificar, por identificar, por ocupar e explorar na África, assegurariam ausência de perigos, contentando aquelas potências? Na hipótese da existência real desses perigos, os homens que exerciam o Poder no Brasil tinham sido suficientemente avisados no considerá-los, adiantando-se a eles na execução de uma política que os evitasse e servisse de demonstração de que estavam atentos e em condições de realizar o que, sustentavam os povos experientes, seria conveniente realizar?

IV

Os altos interesses da Humanidade foram, em todos os tempos, alegados para justificar atos de violência contra povos sem poder econômico ou sem poder político. As sortidas sobre a África e a Ásia encontraram apoio naquela estranha motivação. Eram regiões que poderiam concorrer para o bem-estar universal, mas para que tal sucedesse deveria ocorrer a intervenção dos povos capazes, das nações que dispusessem dos recursos técnicos e financeiros, que lhes assegurassem a posição de líderes, e lhes garantissem a exploração social e econômica necessária à frutificação do bem-estar coletivo. Companhias de comércio, expedições científicas, viajantes curiosos, servindo no pioneirismo do contato com tais terras, foram instrumentos dessa política ousada e ao mesmo tempo tenebrosa.

Ora, os ingleses e os norte-americanos, como os próprios franceses, nesse século XIX, no afã expansionista, tiveram suas vistas voltadas para a Amazônia. As expedições científicas, que despacharam para lá, nem sempre tiveram o objetivo único de verificar o que era a região como espaço físico ou como natureza exótica. Em todas ou quase todas as expedições enviadas com a permissão do Governo brasileiro, que parece não ter percebido os verdadeiros propósitos desses cientistas que serviam aos desígnios imperiais de suas respectivas pátrias, o que houve realmente foi o intuito de saber para permitir a formulação de políticas de expansão ou de penetração econômica.

A Amazônia, como nenhum trecho da América do Sul, foi assim, intensamente visitada. Esses estrangeiros eram efetivamente nomes consagrados na alta pesquisa científica. Mas em todos eles havia sempre a preocupação maior de saber, de identificar para que as suas pátrias um dia se pudessem beneficiar do que haviam apurado. Serviam à Ciência, é certo, mas serviam muito mais aos interesses políticos de além-mar. Leia-se, por exemplo, o que escreveu o professor norte-americano John P. Harrison[2], ao sustentar a tese que defendemos, indicando nomes e fatos, na base de vasta documentação guardada em bibliotecas e arquivos dos Estados Unidos, os quais teve oportunidade de examinar e utilizar.

Sob o domínio de Portugal, o Brasil estivera fechado à curiosidade dos estrangeiros. A política portuguesa fora executada sem tergiversações de qualquer espécie. É conhecido apenas o episódio da entrada de um homem de ciência francês, o sábio Charles Marie de la Condamine, que, vindo do Equador, por ordem do Rei D. João V, tivera sua passagem pela Amazônia permitida, embora com as reservas necessárias, isto é, com acompanhante português encarregado de exercer vigilância para evitar que, no futuro, houvesse a lamentar alguma coisa, como se teve de lamentar. Porque La Condamine sustentaria, na Europa, que o rio Vicente Pinzón, que dizíamos ser o Oiapoc, das divisas com a Guiana Francesa, não era o Oiapoc, o que importava, se fosse vencedora a sua conclusão, em perda de vasto trecho do Amapá.

Após a Independência, os ingleses, os norte-americanos e os franceses pretenderam ter acesso à Amazônia. Os ingleses a começar de 1832, graças à obtenção de um vasto trecho de terra, que desejavam utilizar em operação colonial, de povoamento e exploração de solo e subsolo. Com esse intuito, organizaram companhia, que não foi avante nos seus propósitos, conquanto bem recebida em certos círculos oficiais do Rio de Janeiro, dada a reação que a iniciativa encontrara na região, alarmada com a amplitude do plano britânico. Esses mesmos ingleses, no decorrer da guerra civil, — a Cabanagem, a que já nos referimos — tentaram seduzir, em 1836, o chefe dos rebeldes, o seringueiro cearense Eduardo Nogueira Angelim, para que aproveitasse o momento e desse o passo largo da independência do extremo-norte do Império. A Grã-Bretanha, explicavam, não se mostraria indiferente ao comportamento do caudilho cabano, que, todavia, fiel à pátria, recusou violentamente aceitar a sugestão secessionista. E entre 1835 e 1840, não se resguardando mais do propósito imperialista, tentavam os britânicos apoderar-se de larga faixa de terra no Rio Branco.

Fazendo plantar marcos, procurando seduzir índios brasileiros, estabelecendo guarnição para intimidar as nossas autoridades da fronteira, lograriam uma neutralização da zona disputada, e posterior êxito com o laudo italiano.

No particular dos Estados Unidos, surgiu com o caso da navegação do Amazonas. Já em 1826, por indicação do ministro brasileiro acreditado em Washington, o Sr. Silvestre Rebêlo, incorporara-se uma companhia para navegar o grande rio com barcos a vapor. Até àquele momento, todo o transporte de mercadorias e passageiros era realizado em embarcações a remo e a vela. Uma flotilha imensa cortava as águas da imensa bacia hidrográfica em todas as direções. À essa flotilha ligavam-se alguns milhares de pessoas, que as tripulavam ou *delas* eram proprietárias. À chegada do primeiro barco, Belém alarmou-se. Porque a navegação a vapor provocaria imediatamente a ruina de quantos tinham suas atividades funcionando em ligação com as referidas flotilhas. Mais — esses barcos a vapor eram estrangeiros e poderiam provocar a desnacionalização da região. A entrada do "Amazonas", pois assim se denominava o barco, foi proibida.

Seguiu-se a viagem de dois oficiais da marinha norte-americana — Herdon e Gibbon — que, pelo Ucaiáli e pelo Madeira, penetraram o vale, atingindo por fim Belém, de onde se dirigiram aos Estados Unidos. Ali, apresentaram extenso e importante relatório ao Governo, que o remeteu ao Senado, interessado em conhecer a importância da Amazônia no que ela poderia proporcionar ao "bem-estar da Humanidade". Publicada em dois alentados volumes, a exposição dos dois oficiais provocou sensação. Realmente, a Amazônia aparecia, nas páginas que escreveram, como um mundo aberto à iniciativa dos povos capazes, e entre esse não pareciam estar incluídos os brasileiros. A riqueza em matérias-primas, que inventariavam, necessárias à fortificação dos parques industriais das nações que se desenvolviam em bases de manufaturas, estava convidando à inversão do capital-disposição, do capital-técnica e de recursos em dinheiro.

A essa altura, a opinião pública norte-americana vinha sendo mobilizada, à volta do Amazonas como problema da Humanidade, pela série de artigos e de pronunciamentos feitos em assembléias por um outro oficial de Marinha, o tenente Mathew Fontaine Maury, que o descobrira e o vinha indicando aos seus co-nacionais para a fançanha da ocupação e da exploração econômica. "O destino manifesto", que os norte-americanos se atribuíam como continuadores da obra de expansão e de imperialismo até então realizada mais intensamente pelos britânicos, de que se diziam os herdeiros mais diretos, mais capazes, não *devia ser uma empresa apenas reduzida, (e como era reduzida...), à formação, em termos de* grandeza, da base física da pátria pela continuidade continental, que lhes exigia os sacrifícios de uma aventura constante em direção ao Pacífico. Ao contrário, precisava ser determinada mais seguramente pela irradiação extracontinental, no caso mais à vista, sobre a Amazônia, que seria uma continuação geográfica e econômica dos Estados Unidos, empenhados, já àqueles dias, em determinar-se perante o mundo pelo robustecimento de sua potencialidade industrial. Maury, provocando o interesse, movimentando as atenções de parlamentares, jornalistas, estudiosos, homens da alta administração nacional, era uma voz ouvida, que poderia por em grave perigo a soberania do Brasil na sua área amazônica.

Os Ministros do Brasil em Washington, Sérgio Teixeira de Macedo e Carvalho Moreira, alarmaram-se em face do que ouviam, liam e sentiam perto como perigo iminente. Em correspondência para o Ministério do Exterior denunciavam os planos que se arquitetavam, e em entendimentos com as autoridades do país em que estavam acreditados, tentavam o impossível para por termo à campanha. A expansão norte-americana, que deitava olhares cubiçosos sobre as Antilhas, e os exemplos, de ontem e de hoje, a que estavam assistindo, eram bastantes para que compreendessem os perigos a que se expunha o Brasil. A ação militar para a preservação da nossa soberania não lhes parecia eficaz. O que se fazia necessário

era, ou ceder aos norte-americanos, proporcionando-lhes o uso das águas da bacia hidrográfica mediante os acertos convenientes, ou conseguir o desinteresse de seus capitais e de seu próprio Governo, através de uma ação continuada, a resposta incisiva às afirmativas (muitas delas profundamente fantasiosas) de Maury e seus seguidores, e uma política a ser realizada sem mais demora na região, visando a demonstrar a nossa capacidade para enfrentar problemas da magnitude dos que a Amazônia oferecia e o interesse que lhe votávamos. Os interesses da Humanidade seriam melhor resolvidos pela nossa atuação direta, ininterrupta e dinâmica, que pelo concurso ou a interferência intrusa de elementos que não se ligavam às condições locais nem falavam à nossa formação étnica.

Dizia o ministro Sérgio Teixeira de Macedo, em novembro de 1850, dirigindo-se ao Ministro do Exterior, então o eminente Paulino José Soares de Sousa: "O anglo-americano se acha inteiramente convencido de que ele tem de regenerar o mundo todo, dar nova forma de governo a toda a sociedade humana, e dominar por sua influência todas as partes do mundo, de que ele ocupa hoje o centro, em razão de sua posição, que domina os dois grandes Oceanos, o golfo do México, e o mar das Antilhas." E pouco depois, a 26 de dezembro, mais incisivamente — "Não há para mim a menor dúvida de estar a atenção dos homens políticos deste país dirigida para qualquer empresa com o fim de se apoderarem do Amazonas".

Soares de Sousa, com o peso da sua responsabilidade, ouvido pela ponderação de suas reflexões, certo de que havia realmente perigo à vista, alertado pelo substituto de Teixeira de Macedo, agora Carvalho Moreira, tanto mais quanto o próprio Presidente dos Estados Unidos, em sua mensagem anual ao Parlamento, lembrara que seria de toda conveniência a abertura do Amazonas à navegação internacional, pois ali se encontrariam "fundos inexauríveis de riqueza", tratou de promover aquela política realista que se impunha — sugeriu a organização da companhia de navegação a vapor com o capital brasileiro, solicitado a Mauá, e constituição imediata da Província do Amazonas, projetada duas décadas antes mas até então sem merecer aprovação do Poder competente.

O Conselho de Estado foi mandado ouvir pelo Imperador. O Sr. W. Trousdele, acreditado junto ao Governo brasileiro como ministro norte-americano, solicitava (1883) a abertura do Amazonas. Soares de Sousa encarregou-se de relatar a matéria. Suas razões, ainda inéditas até hoje, constituem uma das peças de maior elevação que lhe saíram da pena, ao mesmo tempo que refletem o ponto de vista nacionalista que dominava o Conselho de Estado. Num exame minucioso do que vinha ocorrendo no mundo em matéria de navegação de grandes bacias, dos motivos invocados pelos norte-americanos, títulos que possuíamos para manter a porta fechada, condições da conjuntura internacional, perigos que nos rondavam, política imediatista e a longo prazo a adotar, o futuro Visconde do Uruguai propôs o problema. E concluiu por que a orientação a seguir não seria a da franquia pura e simples, mas a de uma segura ação de Estado, que demonstrasse a nossa presença e a nossa decisão de realizarmo-nos sozinhos. Mais um entendimento franco e amistoso com os outros ribeirinhos sul-americanos para a utilização em comum das águas do Amazonas. Quanto aos norte-americanos e ingleses, negociações que não nos causassem embaraços, no futuro. A abertura pura e simples do rio, como era advogada tão intempestivamente, equivaleria a "uma espécie de comunismo internacional das águas daquele rio".

A resposta brasileira, comunicada pelo Ministro Limpo de Abreu em 13 de setembro de 1854 foi, assim, um *NÃO* bem positivo. As tentativas posteriores pouco significaram. A diplomacia imperial atuava junto aos Governos dos nossos vizinhos, alertando-os e impedindo-os de tomar posição menos interessante aos nossos pontos de vista, anulando mesmo os êxitos que os diplomatas do norte porventura haviam alcançado. A história de toda essa larga disputa internacional foi apenas aflorada. Esconde capítulos interessantíssimos, que

dignificam os nossos representantes no exterior e mostram muito positivamente a existência de uma orientação firme dos homens que dirigiam as nossas relações com outros povos.

Quanto aos franceses, o interesse e os propósitos de participar da vida amazônica são os mais variados. E podem ser arrolados desde as ousadas penetrações efetuadas no Amapá, a montagem de estabelecimentos militares, postos fiscais, propaganda da soberania francesa, discussões diplomáticas acerca de pretensos títulos de posse e de domínio sobre as circunvizinhanças do Amazonas, no que chamamos de Guiana brasileira, pretensões que, se certas, os levariam a atingir o vale do Rio Branco. Em nenhum momento, todavia, os *franceses se mostraram dispostos a uma negociação franca. Argumentavam sem apoio na* verdade geográfica, confundindo acidentes físicos, alterando denominações de lugares e por fim logrando que uma vasta área da costa, que pretendiam, fosse considerada litigiosa e neutralizada.

V

A política que o Estado brasileiro efetuou na Amazônia, no decorrer do Império, e que pode ser constatada através de todo o vasto documentário que os arquivos guardam e dos seus resultantes visíveis, foi uma política que não envergonha os responsáveis pela soberania nacional naquele trecho da Pátria. Se no primeiro momento não puderam ou não souberam evitar a guerra civil, depois praticaram toda uma série de atos da maior importância,,visando manter a região e assegurar condições melhores às respectivas populações. A fixação das fronteiras, por exemplo, foi iniciada depois de convenientemente apurados os nossos títulos por um "fronteiro" ilustre, Duarte de Ponte Ribeiro.

O *rush* da borracha, que se abre nessa fase, a começar mais ativamente na sétima década do século XIX, a presença de muitos milhares de maranhenses e nordestinos que vêm participar da exploração da floresta ao lado dos colonos amazonenses, e criar, na fronteira política, a seiva que a transformasse aqui e ali em fronteira econômica, se realmente não foi *uma conseqüência da intervenção do Poder Público, constituindo antes um reflexo da ini*ciativa privada e de solicitações dos mercados exteriores, que consumiam, sem cessar, a matéria-prima extraída das seringueiras, nem por isso importou em ausência do Estado, que facilitou condições para que a atividade se coroasse de pleno êxito.

Quando, pois, abrimos às bandeiras das nações amigas a navegação do Amazonas, possuíamos a segurança necessária para evitar que a concorrência estrangeira desnacionalizasse a região. Os perigos teriam assim sido encerrados. E abrir-se-ia uma nova fase de bem-estar, de progresso, de segurança total. A República herdaria uma Amazônia ativada e em condições de assegurar ao País elementos que lhe servissem ao impulsionamento de seu *processo de desenvolvimento, não mais rotineiro, mas agora dinamizado. Certo? Seria esse* realmente o quadro que tínhamos pela frente? Os homens de governo, sob a República, não se teriam de preocupar mais com o mundo amazônico que seguiria serena e ativamente sua sorte, integrado inequivocamente no Brasil?

VI

O ciclo da borracha iniciara-se ainda sob o Império, mas sua maior ativação iria ocorrer sob a República, sem que, todavia, de parte do Poder Público, houvesse a execução de quaisquer medidas que permitissem a afirmativa ou a conclusão de que tal ativação decorria de uma política de Estado. Ao contrário, o impulsionamento da produção, com o assalto à floresta para a colheita do leite precioso, resultava muito mais das solicitações cada dia mais intensas dos mercados industriais do Velho Mundo que de atos ou de iniciativas governamentais, que facilitassem, condicionassem ou mesmo impulsionassem a produção. Tudo que estava ocorrendo e demonstrando a existência de uma coletividade que enri-

quecia e se realizava dinamicamente, era fruto da iniciativa privada — fundação de seringais, extração do leite das seringueiras, circulação de mercadorias, movimentação de braços, investimentos de capital, aumento do poder de transporte pelo movimento das frotas em navegação, financiamento aos empreendimentos comerciais. Tudo isto era efetiva, exclusiva atuação da iniciativa privada, que, por isso mesmo, comandava a vida regional sem considerar a existência do Poder Público senão como um elemento estranho, isto é, um instrumento que, não participando da empresa gomífera, comparecia apenas para tributar e arrecadar impostos sem nada proporcionar em contrapartida.

O *rush* gomífero, transmitindo à Europa, principalmente, a notícia de que a Amazônia era um mundo em transformação rápida, com possibilidades ilimitadas de desenvolvimento, provocava, como era natural, um interesse especial, interesse que poderia ser utilizado para a desnacionalização regional. O capital empregado no grande negócio da borracha, por intermédio das chamadas "casas aviadoras", na realidade não lhes pertencia. Era capital dos mercados consumidores que se voltavam para o empreendimento como uma aventura de singular rendimento. O número cada vez maior de estabelecimentos estrangeiros que se abriam em Manaus e em Belém, seja para intervir diretamente na operação ligada à produção de borracha, seja para viver à sombra dos rendimentos que se auferiam da mesma operação, importava na melhor e mais viva demonstração de que a Amazônia estava sob a alça de mira do exterior. Os homens de negócio brasileiros, estabelecidos nas duas cidades, faziam as vezes de autênticos intermediários, indiferentes ou sem perceberem realmente o que estava acontecendo. O Brasil, na sua indiferença pelo fenômeno amazônico nos aspectos geopolíticos que apresentava, contribuía, pela ausência, para que a interferência estrangeira se verificasse em escala crescente. As relações de ordem mercantil, fundamentais, faziam-se com a Europa e, em menor escala, com os Estados Unidos. Com os demais pontos do Brasil eram muito inferiores. Praticamente, quase não existiam. O mercado para a borracha era o exterior. O Brasil não consumia borracha, pois não dispunha de parque industrial. Viajava-se, para educar filhos ou para passear, em direção à Europa. O Rio de Janeiro não apresentava condições de atração. Os bazares, os magazines, os centros de diversão eram todos abastecidos em Paris, na Inglaterra, na Itália, na Alemanha, em Portugal. Comia-se a bebia-se, vestia-se de acordo com o que vinha de lá.

Os viajantes nacionais e estrangeiros que visitaram a Amazônia no período áureo do *rush* foram unânimes em assinalar a presença do contingente estrangeiro que já murmurava, sem receios, contra a própria integridade nacional, imaginando que os seus investimentos seriam suficientes para desintegrar o extremo norte, levando-o a uma separação. Leiam-se esses viajantes. Leia-se, para exemplificar, o famoso geógrafo e viajante francês Henri Coudreau. Em mais de um de seus trabalhos, editados em Paris, em especial *Les Français en Amazonie*, encontraremos páginas, capítulos anunciando o descobrimento e sugerindo que a França aproveitasse o ensejo para construir o seu império na América do Sul através de uma cooperação efetiva à realização do que ele anunciava como constituindo já um anseio local. Esqueciam todos quantos concluíam, num imediatismo que revelava o desconhecimento de certos fatores essenciais na conjuntura então vivida, que os que realmente estavam efetivando a façanha do desbravamento da hinterlândia e criando aquele estado de euforia econômica não se desprendiam do sentimento de fidelidade à pátria comum. Não constituíam apenas a grei amazônica, mas, principalmente, na operação contra a floresta, o contingente vindo do Nordeste e fundamentalmente caracterizado pelos mais visíveis sentimentos de brasilidade. Não apenas os seringueiros eram nacionais, mas igualmente uma corrente de médicos, bacharéis, engenheiros, agrimensores, chegava constantemente às duas metrópoles regionais, para ganhar na profissionalização de seus serviços, e insensivelmente contribuindo para assegurar os laços de solidariedade para com a nação mãe.

VII

O ciclo da borracha assegurava nomeada internacional à Amazônia e permitia-lhe a realização de uma hora sensacional na vida do País. A República consolidava-se, depois dos entreveros dos primeiros governos militares, pelos recursos advindos do binômio café e borracha, que autorizavam a tranqüilidade econômica-financeira, caminho para a tranqüilidade política. Aqueles outros produtos que, na Colônia e sob o Império, tinham assegurado vitalidade ao Brasil ou à mãe pátria, perdiam no conjunto estatístico e na contribuição que davam ao tesouro nacional, para o café e a borracha, que assumiam agora a direção financeira.

Dois casos graves vieram, porém, provocar a atenção do Poder Público nacional para a Amazônia, servindo para indicar que não era possível continuar aquele estado de espírito distante. Impunha-se uma atenção e uma política de Estado. Esses casos ocorreram no Amapá e no Acre. Este, ainda no século XIX, quando os seringueiros caminharam em direção aos manadeiros do Purus e Juruá, e aquele quando o ouro, que atraía nacionais e estrangeiros, provocou conflito com os franceses da Guiana. Em ambos os casos, o Barão do Rio Branco exerceu atuação providencial, impedindo que os acontecimentos nos levassem a uma solução de sangue. No caso do Amapá, o ataque francês, em maio de 1895, aos brasileiros que labutavam ali, fora repelido pelos que obedeciam ao comando de Veiga Cabral, que organizara a defesa e constituíra governo de emergência em face dos perigos da presença e da cobiça francesas. Os títulos brasileiros invocados não tinham sido suficientes até então. Vasta literatura de caráter histórico, geográfico e jurídico servira à nossa argumentação, mas sem resultados maiores que a dilatação de uma solução definitiva. Em livro famoso, *L'Oyapoc et l'Amazone*, Joaquim Caetano, e antes dele e depois dele o Visconde de Uruguai, Tito Franco, Monteiro Baena, Barão de Marajá, Duarte da Ponte Ribeiro, Miguel Lisboa, haviam explorado o assunto, provando esmagadoramente o fundamento das teses que sustentávamos acerca do exercício de nossa soberania, resultante da soberania exercida ininterruptamente por Portugal na fase em que fôramos parte integrante de seu ultramar. Um arremedo de república independente, caricata tentativa do francês Jules Grós, que se intitulara presidente da nova nação, constituíra grotesco esforço para desnacionalizar ou desbrasileirar a região. Rio Branco, conseguindo que a França concordasse na arbitragem, obteve o triunfo da sentença lavrada pelo presidente da Confederação Helvética, reconhecendo os direitos do Brasil.

No segundo caso, que, como o do Amapá, emocionou o País, numa dessas demonstrações de sensibilidade exterior tão características de nossa psicologia coletiva, a solução foi mais difícil e exigiu uma técnica nova. Ao invés da prova dos títulos imemoriáveis, com a arbitragem, a negociação direta, sob a pressão dos acontecimentos. A arbitragem era uma solução perigosa. O desbravamento do que seria posteriormente o Acre, compunha capítulo cheio de bravura dos seringueiros. A Bolívia e o Peru disputavam entre si o vasto território, e, em conseqüência, o disputavam também a nós. Mas nem peruanos nem bolivianos lá se encontravam quando os seringueiros nordestinos o atingiram. O descobrimento e o domínio manso, continuado, sereno e atuante estava nas mãos dos brasileiros. O conflito, que não vamos historiar mas recordar nas linhas essenciais a esse estudo, começara no dia em que as autoridades bolivianas, devidamente autorizadas pelo Governo brasileiro, que então proclamava o Acre como espaço físico boliviano, instalaram a sua aduana e iniciaram o exercício de sua soberania política. Os seringueiros, que no seu primarismo não podiam compreender a significação de ajustes diplomáticos que lhe impunham autoridades de língua diferente, desassossegaram-se e passaram à ação militar, iniciando a série de movimentos que em 1903 tiveram seu fim com a assinatura do Tratado de Petrópolis, pelo qual as duas nações se entendiam, reconhecendo-se-nos o Acre. Rio Branco vencera a partida,

pela negociação direta, insista-se, no que tivera de discordar de Rui Barbosa, que desejava a arbitragem, como se preconizava na Constituição Federal. Cabe aqui referir, mesmo a vôo de pássaro, que Rio Branco interviera na contenda não apenas porque os seringueiros brasileiros estivessem de armas na mão, lutando contra os soldados do exército regular da Bolívia, ou porque o Estado do Amazonas, que se considerava lesado em seus interesses fiscais-financeiros, interferisse ajudando os revolucionários e de certo modo dando-lhes a motivação para o estado de espírito em que se encontravam. O que alegou, e realmente serviu de fundamento para a atitude firme que assumiu, foi o perigo que se abrira para a segurança continental, com o processo de domínio por meio do qual a Bolívia pretendera assumir o controle da região conflagrada.

Não se sentindo firme para o exercício de seu poder soberano, voltara-se para o capitalismo internacional, concedendo o Acre a um sindicato norte-americano e britânico, norte-americano principalmente, que se constituíra com a participação de elementos expressivos da alta finança internacional e de homens do Governo dos Estados Unidos, conforme acaba de verificar o ensaísta Leandro Tocantins, num livro sensacional, de vasta e inédita documentação, que vai lançar à luz. O sindicato, chamado *Bolivian Syndicate*, vinha repetir na América do Sul o que as famosas "companhias de carta" estavam efetuando no Oriente e na África. Lá, elas serviam de cabeça de ponte para a penetração imperialista das potências que vinham descobrindo aqueles pontos distantes do mundo, que desejavam possuir a título de servirem aos interesses da Humanidade, levando-lhes as venturas da civilização européia, buscando matéria-prima e mercado para os seus produtos industriais. Essa civilização impunha-se pela boca dos canhões e pela exploração impiedosa dos homens que, na candidez de suas cores, diferentes das cores dos europeus, lhes abriam as portas de casa, recebendo os missionários e os agentes das companhias nos acordos que firmavam e em breve se transformavam em acordos que equivaliam a perdas de independência e em imposições de domínios estranhos, cheios de cupidez. O *Bolivian Syndicate* estava estruturado dentro de bases semelhantes aos das companhias de cartas. Seus artigos sucediam-se na concessão de tudo quanto pode caracterizar a soberania de uma nação. A Bolívia, por eles, entregava-se ao capital internacional, pondo em risco a segurança não apenas dela própria, mas das outras nações do continente. Se, para atingir o Acre, onde o Sindicato podia ou devia manter forças navais, o caminho era o Brasil, ou os rios amazônicos integrantes da bacia, com acesso unicamente pela porta de entrada do Atlântico, portanto uma porta de entrada brasileira... Rio Branco antevira o perigo e apressara-se em desmanchá-lo. E o desmanchara. Prestara um alto serviço ao Brasil e a todo o continente. O Sindicato, diria a própria Bolívia, escondia processos que mais se prestavam às terras bárbaras do Oriente e da África, que a um mundo em transformação e em fase de conquista definitiva de sua soberania para viver livre, como era o caso da América.

O episódio, evidentemente, não seria bastante para demonstrar que se impunha uma política de caráter nacional para o extremo-norte, evitando-se que novas surpresas viessem intranqüilizar a nação brasileira? Rio Branco, na sua política amazônica, fez criar o Território do Acre, de certo modo estabelecendo o precedente de um novo tipo de unidade estatal que não constava do estatuto magno da República. Nações vizinhas, como a Argentina e a Bolívia, e os Estados Unidos, tinham em seus quadros administrativos o padrão em que se modelou o Barão. Poderia ter sido aproveitado o momento para uma reforma do quadro territorial do Brasil na sua área amazônica? É óbvio que o momento poderia ter sido oportuno. O Barão possuía uma força imensa no País, pelas vitórias que alcançava no campo internacional. Mas o que é verdade é que o regime federativo, então defendido como uma realização intocável do regime, não podia sofrer na própria carne a sangradura daquela violência.

É possível que Rio Branco, conforme se pode verificar de sua correspondência com os governantes, os parlamentares com que contava para a defesa de seus atos, e os diplomatas de que se valia para a presença do Brasil no concerto mundial, haja imaginado a adoção de uma política visando à Amazônia. Não podemos afirmar que tivéssemos tentado executá-la ou pelo menos projetá-la. Mas no esforço que despendeu para por termo às questões de limites na região, e no ato por que fez criar o Território do Acre, ao invés de, pura e simplesmente, fazê-lo entregar ao Estado do Amazonas, que o desbravara e o ajudara com recursos em dinheiro, armas e pessoal especializado em operações de guerra, não deixou entrever que a Amazônia estava em suas cogitações como uma área que exigia atenção particular? Demais, será conveniente assinalar que, pouco depois de encerrado o conflito do Acre, no tocante à Bolívia, esse mesmo Acre, voltava a preocupá-lo em face do surgimento de um novo problema, criado com as exigências do Peru, que não cedia nos seus desejos de possuir o vale do Alto Juruá e se preparava para uma atitude perigosa — a das armas, conforme acaba de indicar, em monografia interessantíssima, o historiador norte-rio-grandense Castelo Branco Sobrinho.[1] Multiplicando-se silenciosamente nas providências para evitar a guerra e para triunfar sobre o adversário na disputa diplomática, Rio Branco operou verdadeiros prodígios, que até o presente nenhum de seus biógrafos assinalou. Talvez em nenhum momento sua ação tenha sido tão hábil e tão segura como ao enfrentar a diplomacia peruana, ação que se desenvolveu em tamanho silêncio que só hoje, pela documentação dos arquivos, poderemos conhecê-la, e tomar consciência de quão sério foi aquele momento internacional. A guerra foi evitada e o Brasil manteve em suas mãos o território do Alto Juruá.

A Amazônia estava, no momento, na cogitação de escritores do tipo de Alberto Rangel. Fazia-se sobre ela uma divulgação sensacionalista. Era o Inferno Verde onde se morria sem grandeza. A sociedade que se elaborara na empresa gomífera, vivia numa aventura continuada. Ninguém indicava o extremo-norte, no entanto, como um mundo que deveria ser possuído através da execução de uma política de Estado, nessa política de Estado compreendendo-se não apenas a ação direta do Poder Público na mobilização e inversão de recursos ou no planejamento de uma operação de conquista e de domínio material, mas igualmente na criação de condições e no impulsionamento da iniciativa privada para empreendimentos visando ao domínio útil do espaço geográfico. Devia encerrar-se a fase da sortida sertanista, que produzira a ampliação da fronteira econômica mas, ao mesmo tempo, impusera, pelas condições por que se processavam as atividades criadoras no campo econômico, uma tremenda dispersão dos contingentes humanos. Em conseqüência não se realizava, demograficamente, uma obra permanente de fixação. Todo o esforço para vencer a floresta ou para aproveitá-la no negócio da borracha e das outras espécies vegetais que foram sendo descobertas e foram encontrando mercado no exterior, restringia-se à margem dos grandes e pequenos afluentes do Amazonas ou de subafluentes. O domínio da própria floresta não se efetuava. Constituía esplêndida exceção o que se realizara entre Belém e Bragança, no Pará, experiência admirável que podia e devia servir de exemplo a quantos descriam da possibilidade de vencer-se a floresta e ocupá-la, substituindo-a por uma lavoura permanente. A estrada de ferro aberta ali, dera margem ao aparecimento de núcleos urbanos e a uma lavoura de sustentação interessante, lavoura assegurada pelo mercado que era Belém e levada adiante pelos mesmos nordestinos que faziam o negócio da borracha.

Os homens de Estado da região mostravam-se de uma mediocridade lamentável. Nenhum deles lançava suas vistas para qualquer programa de desenvolvimento dos recursos em potencial. Quando usavam os dinheiros públicos em obras de vulto, a inversão restringia-se às duas Capitais — Belém e Manaus. Leiam-se as mensagens daqueles governantes e o que se verificará é que todos esperavam sempre que a borracha suprisse os respectivos Esta-

dos dos recursos indispensáveis para todos os serviços. Metrópoles caracterizadas pela atividade mercantil, verdadeiros entrepostos para as iniciativas da exploração do interior, consumiam todas as possibilidades da região, em nenhum momento mostrando-se dispostas a dar o passo visando ao aproveitamento imediato de toda a riqueza local. Belém e Manaus recebiam mercadorias do exterior e as exportavam para o interior, de onde recebiam as peles de borracha e as toneladas de castanha que, a seu turno, exportavam para o exterior. A concorrência dos plantadores de seringueiras no Oriente, provocando o desastre pela destruição seguida do monopólio que exercíamos, empobreceu-nos velozmente. Ocorreu o abandono dos seringais, verificando-se verdadeiro êxodo. O interesse dos capitais vindos do exterior para o negócio da goma também diminuiu. A Amazônia perdia a projeção que alcançara. O que os viajantes e os observadores, os cientistas haviam escrito deixaria de ser lido, meditado, não mais servindo ao apetite daquele capital, e talvez de propósitos tão perigosos como os que haviam coberto os mundos distantes da África e do Oriente.

Sucedeu, porém, que esse interesse não deixou de existir. Agora, até se revelava com mais intensidade. Porque, tendo perdido a nomeada como produtora de borracha, a região não se desprestigiara no tocante às suas imensas reservas de matérias-primas tropicais, que os homens de negócio conheciam, sem que os homens de governo, regionais ou nacionais, percebessem o que poderiam representar numa empresa de recuperação. E tanto era verdade a existência desse interesse que as expedições "científicas" não a abandonaram. Hamilton Rice, com grandes equipes de naturalistas, médicos, engenheiros, geólogos, foi um desses atuantes no campo da pesquisa. Depois, com espetaculosidade, foi a vez de Teodoro Roosevelt, que, na própria Amazônia, provocava a suspeita de estar tentando um contacto visando a nova aventura militar e política, como aquela que o levara a Cuba. Uma expedição espanhola, sob a direção do comandante Iglesias, largamente subsidiada pelo Governo espanhol, pretendeu proceder ao levantamento da natureza nas suas melhores perspectivas econômicas. Cobria todos os departamentos do saber humano que poderiam ter relações com o programa que se traçara. Não há memória de comissão científica, de tamanho porte, atuando na região. Mas foi impedida pelo Governo brasileiro, que suspeitara de seus propósitos, de penetrar em águas e terras nacionais.

Por ocasião do conflito do Acre, um historiador, que era, no momento, grande homem de negócios, João Lúcio de Azevedo, escrevera uma série de artigos na imprensa diária de Belém, pedindo a atenção do País para o que ele considerava, no particular do *Bolivian Syndicate*, tentativa imperialista norte-americana. Araújo Lima e, antes dele, o economista Luís Cordeiro, denunciavam perigos à integridade nacional no vale, ante a possibilidade de capitalistas estrangeiros, norte-americanos de preferência, estarem cogitando de tomar a Amazônia como campo de inversões, numa repetição ousada do que estavam fazendo na África. E em conseqüência, no Rio de Janeiro e em livro que se editou em Belém, os dois expuseram o que imaginavam em processo de elaboração.

Os capitais estrangeiros apareciam aos olhos de todos ou de quase todos, como necessários, essenciais mesmo a qualquer desejo de desenvolvimento. Não se compreendia, em face das inversões em portos, estradas de ferro, serviços de eletricidade, que se pudesse caminhar em direção ao futuro, progredindo sem a cooperação dos contingentes e do dinheiro da finança internacional. O que se chama hoje de imperialismo econômico-financeiro não era apontado, no Brasil, como um perigo capaz de provocar desmembramentos ou de derrocar sistemas políticos. Via-se nele o elixir para todas as enfermidades econômicas de que padeciam as nações fracas, debilitadas, as nações que na terminologia de nossos dias chamamos de subdesenvolvidas. É certo que aquelas vozes de aviso se levantavam, mas sem o menor eco, ignoradas ou desprezadas. É certo que os problemas da Amazônia, indicados por Euclides da Cunha quando imaginava a Transacreana, o povoamento sistemático, a

reforma das técnicas de produção regional — indicadas, com certa dose de alarmismo, por Eduardo Prado, em uma série de notas de imprensa, mais tarde reunidas em livros, — tinham sido propostos com certo realismo, contrastando os que o equacionavam e conceituavam com quantos faziam a literatura sensacionalista a que nos referimos. Concessões que abrangiam imensos trechos de águas e terras foram feitas pelos governos do Amazonas e Pará a esses capitais, reunidos em companhias de exploração com poderes e vantagens desmedidas. Algumas dessas concessões, que se destinavam à exploração do subsolo, não foram adiante. Caducaram, não se renovando. Algumas delas pretendiam pesquisar "óleo mineral", disfarce demasiado inocente para ocultar a busca ao petróleo. E uma de tais concessões cobria justamente a ocorrência de Nova Olinda... O que é hoje o Território do Rio Branco foi, nessa oportunidade que se proporcionava à finança internacional, praticamente negociado com capitalistas norte-americanos, que só não tiveram êxito porque a isso se opôs o presidente Epitácio Pessoa, que desautorizou a operação de empréstimos no Estado do Amazonas, através do qual ia consumar-se o negócio.

Cabe aqui registrar que um geopolítico espanhol, Badia y Malagrida, examinando o complexo regional, os conflitos que explodiam aqui e ali no vale, seja nos trechos brasileiros, seja nos trechos hispano-americanos, analisando o processo de ocupação efetuado pelos nordestinos, que ele via como um grupo humano fadado a criar uma nacionalidade capaz vigorosa, previa para muito breve o desmembramento de todo o imenso espaço físico da região que passaria a constituir um Estado de amplas possibilidades e com uma natureza cultural distinta no Continente. Comprovariam os acontecimentos futuros a tese ousada do escritor, ou ele se revelava apenas mais um novelista na interpretação fantasiosa da Amazônia? O livro de Badia y Malagrida, intitulado *El fator geografico en la Política Sudamericana*, já em segunda edição, lançado há pouco mais de uma década, não mereceu a análise de quem quer que fosse entre nós. Suas profecias não se materializaram. A tese que defendeu está, no entanto, voltando a ser concebida, defendida, sob novos ângulos, mas no fundo adotando como verdade a secessão ou a utilização do espaço rico por povos capazes, uma vez que os seus legítimos possuidores não revelaram disposição ou condições para a façanha.

VIII

A conferência que o Presidente Getúlio Vargas programou para reunir em Manaus, com a participação das nações sul-americanas que possuíssem territórios na bacia amazônica, importava, evidentemente, numa providência salutar. Lembrava o esforço de Bolívar quando pensou em promover a unidade continental contra os esforços da Santa Aliança e tentou realizar uma assembléia no Panamá em que se fixariam as linhs iniciais de harmonia nas Américas. O estadista brasileiro, convocando os países amazônicos, procurava criar um estado de consciência continental à volta dos assuntos graves da conjuntura amazônica, que, entendia ele muito acertadamente, deveriam ser examinados e programados nas suas soluções como uma política, não apenas desta ou daquela potência sul-americana, mas do conjunto delas, que, desse modo, se irmanaria numa demonstração de solidariedade, de boa vizinhança e de pragmatismo consciente para definir-se perante o mundo na maturidade que a operação iria significar. O eco da sugestão, como era natural, fêz-se sentir imediatamente. Não no Brasil, onde pouco se considerou a matéria, mas nas nações vizinhas, interessadas e entusiasmadas com o projeto. Houvera tentativa anterior, no particular da borracha, cujos problemas um economista, o senhor Cosme Ferreira Filho, pretendeu solucionar pela movimentação e unificação da política continental, mas também não frutificara.

O Instituto da Hiléia, sugerido por outro brasileiro, Paulo de Berredo Carneiro, à UNESCO, visava à mobilização de recursos universais para a gigantesca empreitada. Não se compreendia, sustentava o Delegado brasileiro, que, sem o concurso da técnica e da ciência universais, fosse possível domar a natureza amazônica, criando ali as condições de habitabilidade e de ação econômica capazes de permitirem que a região se integrasse entre os espaços eficaz e definitivamente humanizados. A tese era arrojada, mas certa. Porque, na verdade, nenhum país, por si só, seria capaz da empresa, que exigia o emprego de todo um vasto equipamento e de grupos de trabalho da mais alta qualificação. O que precisava ser preservado era a soberania dos Estados membros da comunidade amazônica. Nada de pôr-lhes em perigo esse direito centenário que possuíam e de que, seguramente, não se mostravam dispostos a abrir mão. Ora, o que se pode constatar é que nações participantes da UNESCO, quando aprovaram o projeto inicial, entendiam que era chegada a hora de vir a participar do "botim", como lhes parecia o negócio tão honestamente proposto.

Em nenhum momento, note-se bem, pôs-se em dúvida o propósito alevantado do Delegado brasileiro e dos que, posteriormente, se ocuparam do assunto nas reuniões promovidas para a constituição do órgão internacional. O que provocou a desconfiança foi a presteza de certas nações em procurar trazer a sua intervenção no negócio, numa revelação muito clara de que não vinham colaborar no empreendimento visando ao bem-estar de uma região, com reflexos imediatos no bem-estar da humanidade, mas satisfazer seus interesses imediatos. O clamor teve seu fundamento na literatura que certos especialistas estrangeiros começaram a escrever, a propósito do programa da UNESCO, e em cujas páginas, fazendo o elogio dos planos a serem elaborados, já sustentavam a tese suspeitíssima de que os interesses da humanidade estavam acima dos interesses dos países que possuíam fisicamente a Amazônia, alegavam que sobre ela exerciam a respectiva soberania, mas não se haviam revelado com suficiência para decifrá-la, vencendo seus mistérios e incorporando-a realmente às respectivas civilizações. Essa literatura existe, anda traduzida em várias línguas. Por ela podemos facilmente concluir o que escondiam certos povos, que perdiam suas possessões no Oriente e na África, de onde estavam saindo corridos pela violência dos colonizados, cansados de suas extorsões e de seus apetites insofridos.

As medidas isoladas que os vários países amazônicos começaram a adotar, medidas que não são suficientes, como atos isolados, para a modificação do *status* atual da região, refletindo um estado de espírito, não significam que esses países estejam devidamente conscientes do que devem fazer e da pressa que devem ter em efetivá-las. O caso do Brasil é típico. Votado pela Assembléia Constituinte de 1946, o artigo 199 da Constituição — que determinava a execução de planos qüinqüenais, num prazo mínimo de vinte anos, e na base de recursos financeiros anualmente votados no Orçamento da União, mas constante, igualmente, de recursos obtidos nos Estados e municípios cobertos pelas providências oficiais, criando órgão encarregado dos planejamentos e de sua execução anual — opuseram-se-lhe todas as dificuldades a um funcionamento regular e liberto do primarismo da política partidária. Os recursos constitucionais não são pagos. O primeiro plano qüinqüenal remetido no tempo próprio ao Congresso não mereceu o pronunciamento de uma só das várias comissões que sobre ele deviam opinar, tudo isso significando que a consciência nacional continua indiferente ao problema, seja na sua solução unilateral, isto é, a cargo do Brasil, na sua parte, seja na solução continental, que nos parece necessária. A situação de precariedade de recursos em que se debate o Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia, fundado em face das resistências opostas ao Instituto da Hiléia, mas ao qual não se provê dos elementos materiais e humanos qualificados para que possa cumprir os objetivos por que foi estabelecido, é outra prova da inexistência de uma consciência nacional. Um porto franco criado

em Manaus, já faz quase dois anos, não passou ainda do texto da lei, provocando, no entanto, alarmas com os países vizinhos, que se julgam prejudicados com a nossa política unilateral.

IX

Há, no mundo de hoje, multidões famintas. Famintas porque não possuem um palmo de terra para cultivar, porque não dispõem de comida com que mitigá-la. E nessas áreas famintas, a população cresce da maneira mais alarmante. Não vamos procurar entrar no exame das causas desse crescimento. Apenas queremos registrá-lo, acentuando os perigos a que se está chegando se não houver uma solução rápida e eficiente. Literatura especializada vem sendo escrita a propósito. Entre nós, no Brasil, figuras da expressão de um Castro Barreto, estão pedindo a nossa consideração para o tema grave, profundamente grave. Ainda há pouco, Sauvy, o eminente demógrafo francês, num livro interessantíssimo e muito cheio de exatidão, intitulado *De Malthus à Mao Tse-Tung*, depois de examinar, à luz dos melhores ensinamentos técnicos, a situação que se cria para o mundo sem disposição para enfrentá-la com decisão, chega à conclusão, referindo-se a um ponto de vista de Josué de Castro, de que essas populações, tomando consciência de seus direitos e de que existem *outras multidões que vivem bem, satisfeitas, ricas, realizando-se plenamente numa euforia* de vida continuada e cheia de prazeres, com dietas alimentares bastante para satisfação de suas necessidades diárias, não se demorarão em vir reclamar os mesmos direitos.

Prevendo essa decisão, fala-se na solução imediatista do aproveitamento de áreas desérticas, e onde haja as condições ecológicas naturais ou promovidas pelas técnicas adiantadas do homem. Essas áreas não são muitas. As principais estão na Austrália e na América do Sul. Os geógrafos e pedólogos australianos recusam concordar na hipótese de que os territórios desérticos de sua pátria apresentem condições de habitabilidade. Voltam-se as vistas dos que desejam encontrar a solução com os bens alheios para o Brasil amazônico, para o Peru amazônico, para as outras amazônias integrantes dos povos que dela se orgulham, mas nela nada realizaram de útil para si ou para os outros. Impõe-se, assim, uma consciência continental, e brasileira em particular — pois somos os detentores dos maiores espaços no mundo amazônico — para o grande tema.

Seremos, como supõe o Embaixador brasileiro junto ao Governo de Washington, um país que já se impôs aos outros países, pela efetivação de empreendimentos econômicos que nos projetam na era industrial, pela nossa presença nas assembléias internacionais e pelos feitos de nossos soldados, marinheiros e aviadores nos outros continentes, nos outros mares, em outros céus? Ninguém nega a era industrial que estamos iniciando, numa experiência cheia de êxitos, como ninguém despreza aqueles feitos da diplomacia e das Forças Armadas. Mas sem que tenhamos tomado posição perante o mundo, com a demonstração de que o nosso território não é mais um território por descobrir, por ocupar, por humanizar e por transformar num território dominado e aproveitável por quantos nele vivam ou possam vir a viver, evidentemente não teremos atingido a maturidade que pretendemos estar alcançando. A euforia dos dias atuais não pode ser fruto de um realismo indiscutível. A necessidade da formulação de uma política brasileira, visando à integração da Amazônia, faz-se urgente, mas que seja, então uma política sã, promovida com sentido pragmático e cívico, liberta do primarismo dos partidarismos estreitos. A conjuntura internacional está mostrando que podemos ser surpreendidos com o pedido de que abramos as nossas fronteiras para a utilização imediata, e de acordo com normas internacionais, daquilo que nossos maiores nos legaram e não temos sabido valorizar. A política brasileira na República, a não ser em certos períodos, não se revelou ativa, capaz. É a nossa amarga conclusão.

Notas

[1] No artigo "Science and Politics: Origins and Objectives of Mid — Nineteenth Century Government Expeditions to Latin America", in *The Hispanic American Historical Review*, maio de 1955 (vol. XXXV, nº 2), págs. 175-202.

[2] "Nos vales do Xingu e Tapajós", *in Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*, abril — junho 1960.

O PRESENTE E O FUTURO DAS RELAÇÕES AFRICANO-BRASILEIRAS*

José Honório Rodrigues

A Segunda Guerra Mundial representou uma reviravolta no processo histórico. Ela encerra aquela fase da hegemonia européia do mundo que se iniciara com Colombo na América e com Vasco da Gama na Ásia. A descolonização é o fim deste período e o começo da liberdade dos povos. Neste largo processo de 468 anos, da descoberta da América à retirada na África em 1960, alguns povos europeus subjugaram e exploraram todo o mundo. Seria longo contar, mesmo em traços essenciais, a unidade do processo, liderado especialmente pela Grã-Bretanha, mas que significava a vitória do poder marítimo, o domínio da economia comercial, a formulação da doutrina da inferioridade dos povos não europeus e da solidariedade européia. A descolonização, assim como a exploração planetária, encerra uma fase e dá nascimento a uma verdadeira história universal. Não é, como pensavam alguns europeus, a noite da história do mundo, mas, para a grande maioria do mundo, a aurora da história universal.

A independência de vários países na Ásia, iniciada em 1947, com a retirada das tropas da Índia, se completa com a descolonização na África do Norte e Negra. Já em 1949 a Assembléia Geral das Nações Unidas determinava que a Líbia se tornasse independente em 1952 e que a Somália tivesse o mesmo *status* dentro de 10 anos. Ninguém poderia prever àquela época que a evolução política da África se faria com tal aceleração. Basta lembrar que ainda em 1954 a França dominava de Túnis a Tânger, mas em 1956 reconhecia a independência da Tunísia e do Marrocos e concorda agora em dar a liberdade à Argélia. O processo de descolonização foi sucedendo em cadeia, com o reconhecimento da completa independência do Sudão (1956), de Gana (1957) e da Guiné (1958). Em 1960 quase toda a África se libertava da tutela européia.

Deve-se reconhecer, desde o começo, que apesar dos seus interesses econômicos dominantes na área, a Grã-Bretanha liderou, como liderava antes o mundo colonial, o processo da descolonização. Hoje, mesmo nos grandes debates das Nações Unidas, os afro-asiáticos reconhecem que o Reino Unido teve a mais esclarecida ação colonialista e descolonialista. A visão liberal do Governo e do povo britânicos se evidenciou na promoção das instituições livres e independentes nos seus territórios. Desde 1945 os partidos políticos, a im-

* Publicado em 1962.

prensa e a opinião pública estavam preparados para aceitar este processo, não com o sentimento de humilhação, mas do cumprimento de um dever. Mas reconhecer o aspecto positivo da ação britânica na África, especialmente quando comparada com a cegueira franco-belga-luso-espanhola, não significa menosprezar a ação do nacionalismo africano, enrijecido pelas vitórias dos povos asiáticos e arábicos. As atitudes de cada Poder colonial variaram diante da pressão africana. Se a França pretendeu, a princípio, manter seus antigos territórios dentro da esfera de sua influência econômica, política e cultural, a tragédia da Argélia é a sepultura das suas ilusões.

A Grã-Bretanha ainda possui, mesmo depois da libertação da Tanganica, em dezembro de 1961, e a da Quênia para este ano, uma fonte de discórdia na África Central. Tanganica e Quênia estão muito associados e é desoladora a perspectiva de progresso social, com os 9 milhões da primeira vivendo numa economia de subsistência, com um índice *per capita* de 8 libras por ano e com o padrão de vida da segunda ainda mais baixo e sem probabilidade de aumentar logo depois da independência. Por isso os brancos de Quênia procuram fugir e já iniciaram seus preparativos para se deslocarem para o Brasil, seguindo a iniciativa dos brancos do Congo belga. A situação da África Oriental Britânica é de emergência. Pior ainda é a situação da África Central, onde os europeus também não confiam no futuro e é impossível usar da força todo tempo contra todo o povo, como serão obrigados a exigir do Governo, caso continuem com suas pretensões de supremacia branca. Este ano a Rodésia do Norte se transformou na nova ponta de lança do movimento de libertação, em face das resistências de Sir Roy Welensky de opor-se à maioria africana. Não deseja o Governo britânico, depois de quinze anos de descolonização e da concessão da independência a 600 milhões de pessoas, ver transformar-se a Rodésia numa espécie de tragédia argelina. Já a Comissão dos 17, considerada o órgão das Nações Unidas na coordenação da política de eliminação total do colonialismo, começa a examinar a situação e o futuro da Federação da África Central.

Outros pontos de fricção e atrito na evolução africana são a questão da discriminação racial da União Sul-Africana e a situação ilegal do Sudoeste Africano dominado pela União Sul-Africana. A grande luta mundial contra a política discriminatória da África do Sul conduziu esta a verdadeiro colapso econômico, com a fuga do capital privado, a crítica situação do balanço de pagamentos e a queda das exportações, com as sanções econômicas, os boicotes e o fechamento dos mercados afro-asiáticos, especialmente para a indústria de pesca sul-africana. A perspectiva de uma estabilização econômica não somente destrói a esperança de um aumento no padrão de vida dos homens de cor, como ameaça de gradual rebaixamento os padrões de vida de todos. A política do aparteísmo da União Sul-Africana *não enfrenta, somente, a unânime rejeição de todos os povos, exceto talvez Portugal, seu* último aliado, mas a decidida oposição das Nações Unidas. Os treze anos de discriminação têm custado um alto preço, representado um grande sacrifício e resultado na desastrosa perda de amizade, de prestígio e de respeito no mundo. Ela vive hoje em exílio no mundo, e diante da violenta condenação com que as Nações Unidas se pronunciam contra a discriminação racial, sua resposta, sempre ausente dos debates, consiste em prometer governo autônomo para 4 milhões de negros bantos que seriam transferidos para o território do Transkei, que não pode conter mais de um milhão e meio; outro milhão e meio permanecem nas cidades e aldéias da República. Deste modo o Governo promete autonomia apenas para uma das 8 áreas tribais africanas. Portanto, dois terços dos 11 milhões de africanos viveriam nos 87% de território reservado aos brancos, pois somente 13% ficaram preservados para os pretos. É assim que a União Sul-Africana espera desenvolver os bantos, segundo suas próprias linhas. É assim também que o governo agressivo e brutal do nacionalismo *afrikander* começou já a controlar a imprensa de língua inglesa.

A questão do Sudoeste africano foi a que recebeu na IV Comissão da XVI Assembléia Geral, realizada dos fins do ano passado ao começo deste, a maior atenção e a que provocou o maior número de resoluções, sempre esbarrando na rigidez política da União Sul-Africana. Dos projetos apresentados, o das 37 Nações, entre as quais se incluem os afro-asiáticos, a Iugoslávia, Cuba, Venezuela, México e Brasil, teve a aprovação de 86 Nações, contra um voto (Portugal) e quatro abstenções (Espanha, França, Bélgica e Reino Unido). Nele se declara o solene direito do Sudoeste africano à independência, e se estabelece uma Comissão de 7 Membros que deveria alcançar os seguintes objetivos: 1) visitar o território antes de 1º de maio de 1962; 2) evacuação de todas as forças militares da República da África do Sul que se encontram no território; 3) libertação de todos os prisioneiros políticos, sem distinção de partido ou raça; 4) realização de eleições gerais, com base no sufrágio universal, que deverão ser realizadas sob a supervisão e controle das Nações Unidas; 5) assistência e auxílio das Nações Unidas ao Governo eleito em eleições gerais, com vistas à preparação do território à plena independência e 6) coordenação da assistência econômica e social com as quais as Agências Especializadas das Nações Unidas ajudarão a população com o fim de promover o seu bem-estar moral e material. Não acredito que num futuro próximo possa tudo isto se realizar, pois o Governo da União Sul-Africana se inspira nas mais brutais, desumanas e falazes regras de conduta. Serve apenas como um poderoso instrumento de pressão moral mundial para a libertação de um território africano das mãos ensangüentadas do Governo da União Sul-Africana, que ameaça a paz e afronta todos os valores humanos.

Outra área atual de grandes dificuldades é a África Portuguesa, especialmente Angola. Sobre as origens da situação atual procurei esboçar um histórico no meu trabalho *Brasil e África: Outro Horizonte.* Ela merece um exame demorado, como qualquer destes tópicos da atualidade africana. A fachada construída por Salazar para efeitos externos não conseguiu deter a onda crescente de exacerbação que por toda parte e, especialmente nas Nações Unidas, provoca sua sistemática defesa de que as províncias africanas são parte integrante do território nacional, ou sua negativa de aceder às aspirações de autonomia e governo próprio para as colônias.

Desde 1956 vinha a Delegação portuguesa na O.N.U. negando-se, sistematicamente, a prestar informações sobre a administração de territórios não autônomos. Ano após ano, com a crescente força das nações afro-asiáticas, e o radicalismo da posição anticolonial, o debate tornava-se mais encarniçado e violento, tendo-se mesmo considerado Portugal no mesmo plano da União Sul-Africana, como as *bêtes-noires* do colonialismo. Com o agravamento da situação em Angola, as duas questões se misturaram, provocando uma das mais fortes condenações ao colonialismo português e aos trágicos resultados da intransigência política lusitana. Já quando se discutia em fins de 1961 a proposta da Guiné de expor as fotografias das atrocidades portuguesas, vitoriosa por 70 votos, contra nenhum e com a abstenção da França, da Espanha, da África do Sul e do próprio Portugal, revelava-se a disposição de forças na IV Comissão. Portugal pediu e obteve expor também suas fotografias e foi diante do quadro macabro de fotografias de negros mutilados ou degolados e de brancos torturados e brutalizados na viva exposição da cegueira e barbaria da guerra colonial, que a condenação do Governo português se fêz. Nos debates acusou-se a O.T.A.N. de fornecer armas a Portugal, o que vem, apesar das declarações contrárias do Reino Unido e dos Estados Unidos, mostrar como são razoáveis as apreensões sobre um organismo militar atlântico que desconhece os interesses de nações do Atlântico Sul, como procurei mostrar em meu livro. No final, a resolução condenando Portugal pelo não cumprimento das obrigações das Nações Unidas, foi aprovada por 90 votos a 3 (Portugal, Espanha e União Sul-Africana).[1]

Não creio que a consciência mundial, dia a dia mais determinada a acabar com o colonialismo, chocada diante da recusa de Portugal de colaborar com as Nações Unidas, alarmada com a violência da repressão das tropas portuguesas aos rebeldes angoleses, segundo as informações da imprensa mundial deixe de condenar cada vez mais a política portuguesa. Nem creio também no compasso de espera com que o Governo oligárquico português conta para mudar a opinião pública mundial. Disse o Embaixador de Portugal nos Estados Unidos, Senhor Teotônio Pereira, que "não vê motivo para apressar o processo, unicamente, para servir aos interesses de certos setores". *Mas no compasso atual, serão necessários 50.000 anos para os negros alcançarem a cidadania, pois, em 500 anos, assimilou-se um por cento em Angola e menos de meio por cento em Moçambique.*

O problema da viabilidade da descolonização chega ao absurdo quando de alega o despreparo das populações. A Grã-Bretanha vem desmentindo isso, com seu calendário programado de independência precedido de formação e treinamento de pessoal habilitado e de liderança. A dificuldade não é insuperável e o melhor meio de ser responsável é ter responsabilidade, tal como ensinou Macaulay: "Se os homens tivessem que esperar pela liberdade até que se tornassem sábios e bons na escravidão, teriam que esperar para sempre". A história da independência abunda de rápida transferência de poder, e na América foram os moços da terra, foram os *criollos*, foram os nacionais que fizeram a liberdade nacional.

Acredito no sentido progressista da História e por isso acho que estes problemas de discriminação e de descolonização serão em breve resolvidos. O fim da hemorragia na Argélia e da crise no Congo pode fortalecer o caminho da liberdade angolana, ou decidir o destino da comunidade africana-central. Uma reviravolta política na África do Sul, muito pouco provável, pode conduzir ao avanço no convívio racial, e uma ação internacional enérgica e decidida pode libertar o Sudoeste africano da tutela infamante da União Sul-Africana.

II

As dificuldades da África não se limitam ao esforço de seus povos pela total libertação do jugo colonial e pela igualdade de direitos, mas estendem-se aos paradoxos dos desajustamentos étnicos, culturais e econômicos dentro das atuais linhas políticas. Acima das diferenças de tamanho, de riqueza, de cultura anglo-francesa imposta de fora, o desejo de unidade trabalha fortemente, apesar das divisões dos dois grupos mais ativos, o de Casablanca e o de Brazzaville. Uns são pobres,[2] como o Níger e o Tchad, localizados quase inteiramente no deserto; outros, como a Mauritânia, salvam-se da pobreza total pelas ricas jazidas de ferro; o Senegal, o Mali e o Alto Volta estão confinados à zona da savana; na costa, o Togo e o Daomé são muito pequenos. Os mais ricos estão na costa: a Guiné com bauxita e ferro, Serra Leoa com ferro e diamante, Gana com ouro, manganês e bauxita, e a Nigéria com o estanho e a columbita. Todos sofrem da falta de energia elétrica, apesar da capacidade potencial da África ser três vezes a da Europa: um quarto da capacidade potencial do mundo se encontra na bacia do Congo. Este é um dos maiores fornecedores de urânio do mundo, um fato que explica, em parte, a luta desesperada pelo poder do ex-Congo Belga. O cacau de Gana e da Nigéria, primeiro e terceiro entre os produtores mundiais, contribui para o fortalecimento da área da libra.

Todos eles precisam de ajuda econômica e de assistência técnica, mas não desejam ou hesitam em participar do Mercado Comum Europeu, receosos do neocolonialismo, que este e a O.T.A.N. representam. A Guiné recebe ajuda do bloco oriental; Gana procura, indiferentemente, o auxílio de um ou outro, mas, na verdade, oitenta por cento do seu comércio exterior é com o Ocidente e a participação do antigo Poder Metropolitano é de cerca de cinqüenta por cento, chegando a mais nas antigas colônias francesas. Em todos ou quase todos, a mão-de-obra especializada e a ajuda técnica são ocidentais. Nos países de maior

tradição cultural, como o Senegal, Gana e a Nigéria Ocidental, decresce, rapidamente, o número de colonos trabalhando na administração. Só a Guiné e Gana estão usando maior número de peritos do bloco oriental. A assistência econômica vem do Ocidente; a Grã-Bretanha concedeu, quando da independência, 12 milhões de libras de empréstimo à Nigéria e doou 5 milhões para seus planos educacionais; o Governo de Gana emprestou 5 milhões de libras para o projeto do Volta. Os Estados Unidos concederam 80 milhões de libras à Nigéria para seus planos de desenvolvimento e 13 milhões de libras a Gana para o projeto do Volta, juntamente com 40 milhões de libras para um projeto de uma companhia de alumínio. Treze milhões de dólares foram prometidos à Libéria e os 2 e meio milhões de dólares concedidos à Guiné parecem ter significação política. Dos 2 bilhões e 300 milhões de marcos que a Alemanha Ocidental investiu no exterior, 150 milhões foram para a África, afora o empréstimo de 10 milhões de libras à Libéria, 4 milhões de marcos de ajuda ao Camarões, o crédito de 150 milhões de libras para Gana e a ajuda à Líbia e ao Quênia.

Mas ninguém supera a assistência econômica francesa. A cifra da ajuda aos ex-territórios franceses da África incluindo os antigos Estados da África Equatorial Francesa, eleva-se a cerca de 300 milhões de dólares por ano aos quais se devem somar cerca de 100 milhões de dólares anuais como contribuição para o fundo do Mercado Comum. A ajuda soviética de 400 milhões de rublos (100 milhões de dólares) para a construção do dique do Alto Assuã, a assistência financeira à Guiné, à Gana, à Etiópia, ou os créditos à Somália, à Nigéria, ao Sudão, ao Togo, ao Marrocos e à Tunísia disputam a simpatia dos novos governos africanos. Nenhuma ajuda até hoje foi tão ampla quanto a que a União Soviética prestou à Etiópia, com o crédito de desenvolvimento econômico de 100 milhões de dólares. Nem se deve esquecer que as democracias populares, os Estados Socialistas, também competem na disputa da solidariedade africana. A República Democrática Alemã envia missões comerciais, negocia acordos, dá assistência técnica, fornece bolsas de estudos. A Polônia e a Tcheco-Eslováquia concedem crédito para o fornecimento de equipamentos, navios, refinarias, etc.[3]

Nunca, na história, presentes tão generosos se deram a povos no começo do uso de sua liberdade. Por isso a liderança africana discute, apaixonadamente, se se trata ou não de um presente de grego. A extrema dependência econômica em relação ao Ocidente divide a opinião esclarecida da África. Em primeiro lugar, o grupo dos jovens líderes debate até que ponto a independência política é verdadeira e até que ponto os chamados imperialistas ocidentais não têm intenções suspeitas. Sua preocupação obsessiva com o colonialismo é inevitável, já que até hoje o controle colonial continua uma realidade. Angola, Catanga, Rodésia irritam os nervos nacionalistas, tanto quanto as torturas na Argélia, as explosões nucleares no Saara e o custo com que a França mantém a inviável República do Níger. O eixo ultra-reacionário Verwoerd-Salazar-Welensky ameaça a liberdade africana e lança uma trágica sombra de suspeita sobre o Ocidente, especialmente sobre a liderança ocidental que pactua aberta ou moderadamente com os campeões do colonialismo.

A solução das questões do "neocolonialismo" e da pausa no processo de libertação dos restos coloniais divide o grupo radical de Casablanca, formado pela Guiné, Gana, Mali, Marrocos e Egito, e o Grupo de Brazzaville que reúne quase todos os outros Estados independentes, especialmente as ex colônias francesas. As diferenças são mínimas; os dois almejam maior unidade econômica, denunciam o colonialismo e procuram os mesmos caminhos dos fundos de desenvolvimento. Mas o que caracteriza, dominantemente, o grupo de Casablanca é sua desaprovação à extrema dependência do Ocidente.

A questão da dependência não é simples. Os ex-territórios franceses gozam das relações preferenciais com a França e com o Mercado Comum, enquanto os britânicos estão excluídos. As barreiras comerciais na própria África refletem arranjos e interesses europeus

e não africanos. A Europa continua a projetar suas divisões econômicas numa área onde sua influência política direta foi afastada. A projetada entrada da Grã-Bretanha no Mercado Comum exacerbou este aspecto das relações africanas com o Ocidente e criou uma situação insatisfatória. Os Estados africanos estão diante do dilema: ou livrar-se da divisão à custa da continuada dependência ou evitar a dependência ao preço de futura divisão. Os territórios franceses gozam de formidáveis vantagens na sua associação com a França e dificilmente abandonarão este *status*. Mas a Nigéria e Gana, que aos olhos europeus parecem prontas a se unirem à associação, revelam sua profunda hostilidade à idéia de uma Euro-África na *qual elas representariam sempre* um *papel subordinado*. Na conferência de Acra dos Ministros das Finanças da Comunidade, Gana rejeitou a idéia com indignação. A questão terá desenvolvimento ainda imprevisto, e se o Mercado Comum é suspeito, a Comunidade me rece fé. Mas a entrada da Grã-Bretanha no Mercado comum cria novos problemas. Toda a argumentação dos membros do Mercado Comum nas suas relações com os ex-territórios ultramarinos africanos consiste em afirmar os benefícios que um país subdesenvolvido encontra na integração econômica. Os africanos sabem, porém, que esta tem sido um instrumento efetivo para manter atrasado o crescimento econômico de uma área subdesenvolvida. A ansiedade com que o Mercado Comum aspira incorporar os 650 milhões de africanos associados da Comunidade aos 50 milhões do esquema atual faz suspeitar que o quadro tradicional de um mundo colonial dividido em três partes, com a Europa, a Grã-Bretanha e os Estados Unidos dominando cada um sua parte, é ainda o núcleo central do Mercado Comum nas suas relações com os países subdesenvolvidos.

III

Outro aspecto importante no esforço africano pela independência é o desejo de não engajar-se nas querelas das grandes Potências. O apelo do "desengajamento positivo' que o Dr. Nkrumah reivindica ultrapassa as fronteiras de Gana e na própria Nigéria é melhor recebido que a cautela de Sir Abebukar e teve sua influência no rompimento das relações entre a Nigéria e a França. O não comprometimento significa não só evitar as alianças ou blocos militares, como manter uma posição diplomática que os habilite a decidir as questões sem compromissos anteriores. A política de independência, não envolvimento e neutralismo positivo em face das rivalidades dos dois grandes Poderes é adotada por um ou outro dos grupos políticos. É difícil isolar-se das tensões mundiais, mas é possível diminuir o envolvimento e afirmar indistintamente sua opinião contra ou a favor deste ou daquele Poder.

A política dos Estados Unidos, quando dirigida por Foster Dulles, fez todos os esforços para alinhar estes países numa posição anticomunista. A doutrina de Dulles de que a posição dos neutralistas era imoral ou míope resultou no fracasso das tentativas americanas de apoio africano. Por ocasião da 15ª Assembléia das Nações Unidas, em 1960, Eisenhower declarou a Nasser que respeitava o não comprometimento, e, desde então, o Ocidente vê na posição neutralista uma base possível de cooperação. Mesmo assim, os dois grandes Poderes acusam várias nações africanas de crescente tolerância ou benevolência para com um deles. A atitude pró-ocidental de Marrocos e da Tunísia ou o neutralismo com uma tintura oriental do Presidente Sekou Touré da Guiné variam segundo o curso nacional, os incidentes internacionais e os desacordos diplomáticos. O Marrocos exige dos Estados Unidos o abandono, em 1963, de suas bases militares e pretende a retirada das tropas francesas e espanholas de seu território. O Governo da Guiné, em dezembro do ano passado, advertiu a União Soviética, solicitando-lhe que seu Embaixador fosse substituído, no que já foi atendido.

É evidente que Moscou e o bloco socialista acompanham os Estados africanos na denúncia ao colonialismo ocidental, na condenação à discriminação racial e a qualquer espécie de exploração. Eles proclamam objetivos idênticos aos africanos: libertação das áreas dependentes, proteção à independência e soberania dos novos Estados, assistência econômica sem cordões umbilicais políticos e a cooperação pacífica. A política americana na África enfrenta, sempre, uma séria dificuldade. O perigo de ofender seus tradicionais aliados colonialistas, com grandes interesses na África, se não cerceia sua liberdade de ação a favor das aspirações africanas, pelo menos torna suspeitas várias de suas atitudes, como, por exemplo, a abstenção de votar a favor da proclamação pelo fim rápido do colonialismo, ou de advertir Portugal de sua obrigação de relatar a situação de suas colônias ultramarinas e, pior ainda, o apoio à candidatura de Portugal ao Conselho de Segurança.

Era evidente que desde 1950, os americanos mostravam crescente interesse pela África, embora não insistissem, tanto quanto insistiam na Ásia, em apontar os males do colonialismo e a necessidade de dar um fim ao domínio colonial. Seu objetivo, então, era evitar a influência soviética ja que se apercebiam da importância inexplorada de minerais, de que os Estados Unidos têm, progressivamente, deixado de ser auto-suficientes. Já nos referimos aos metais estratégicos e industriais como o urânio, o manganês, o cromo, o cobre, o zinco, que os Estados africanos possuem. Sob o ponto de vista estratégico, a Segunda Guerra revelou a importância da África na defesa do Ocidente e na salvaguarda do flanco sul da O.T.A.N., na qual se incluiu a própria Argélia. Uma política mais flexível, menos ligada à política intransigente dos Poderes coloniais, o apoio ao nacionalismo, a ajuda econômica e a assistência técnica têm provocado a ira de Portugal, da Espanha, da União Sul-Africana, da Bélgica, da França e obtido algumas simpatias, apesar dos obstáculos a que já nos referimos, não só de sua conhecida ligação às potências coloniais como de sua discriminação racial. Jack Woodis, que é marxista conhecido, no seu novo livro *Africa: The Lion Awakes* (Londres, 1961), considera os investimentos de capitais americanos sempre crescentes (313 milhões de dólares em 1950 e 2 bilhões em 1959) o mais grave perigo à independência africana.

Mas a União Soviética e a China Continental exercem uma sedução muito grande. Ambas realizaram um grande e rápido desenvolvimento, e um dos instrumentos desta realização foi a qualidade monolítica e autoritária de seus sistemas políticos. Neste momento em que os Estados africanos lutam para adaptar os conceitos pluralísticos do Ocidente às suas próprias necessidades urgentes e vêem a dificuldade do problema, não é surpreendente que se interroguem sobre a adequação do modelo parlamentar.

Acreditam certos críticos ocidentais europeus e americanos num possível desajustamento entre as tradições tribais e o regime democrático, insistindo, assim, na velha tese da imaturidade política dos povos não europeus, excetuados os norte-americanos. Até hoje, não é a América Latina acusada de imatura para as instituições democráticas, sofrendo as influências dos caudilhos? O regime representativo seria próprio para a gente superior européia, continente que não inventou a oligarquia, a tirania, a ditadura, o desrespeito pela regra de direito e a autoridade do poder militar, como os últimos acontecimentos de grande parte do Ocidente, na Alemanha, na França, na Itália, em Portugal, na Espanha, podem atestar. E, na verdade, todos sabem que só a Grã-Bretanha, os países escandinavos e os Estados Unidos desconhecem revoluções e regimes de exceção há séculos ou há um século.

O esforço nacional combinado, indispensável à superação do atraso, aliado à independência do Judiciário e à garantia dos direitos humanos, pode sofrer desvios tirânicos ou enfrentar as resistências da oligarquia por toda parte, indistintamente de considerações geográficas de continentes, mais ou menos distintas, segundo critérios simples de ilustração. O Brasil tem 140 anos de História nacional, cerca de cinqüenta por cento de analfabetos

tem sido dominado por uma oligarquia, desservido por uma liderança inferior ao seu povo, e no entanto, só conhece duas ditaduras. Não creio, assim, que se possa generalizar o argumento, nem em relação à América Latina, nem em relação à África.

Ao lado dos ex-Poderes Coloniais e das Potências administrativas de territórios não autônomos e sob tutela, da União Soviética e do bloco socialista, e dos Estados Unidos outros países procuram a amizade e a solidariedade africanas. Todos estão dominados por interesses ideológicos ou econômicos, mas alguns não estão ligados ao pecado original do colonialismo, e outros não estão contaminados pelas atitudes de superioridade ou de discriminação.

Outro país que tem procurado desenvolver suas relações com a África é Israel que, cercado pela inimizade árabe, procura amigos por toda parte. Sua técnica altamente apurada de desenvolver áreas atrasadas tem sido oferecida à África, e apesar da hostilidade islâmica, a Libéria, a Guiné, a Etiópia e Gana têm aceito a colaboração israelense. A política internacional de Israel tem conseguido modificar o quadro que a conferência de Bandung apresentou ou seja a exclusão de Israel, como um "país intruso e agente agressivo do imperialismo ocidental".

Mas o moderno Saladino do nacionalismo árabe, o Coronel Nasser, tem também se voltado para a África Negra. Ele é convicto nacionalista árabe desde 1948 e um ardente afro-asiático desde a conferência de Bandung em abril de 1955. Hoje o Cairo é, talvez, a capital do mundo afro-asiático e dos povos não comprometidos e o Egito se proclama o mais antigo poder africano, com uma velha civilização, fonte de duas grandes ondas de influência cultural que se espraiaram pelo continente negro no tempo faraônico e, através do Islã, na Idade Média. O Egito tem a experiência da luta anti-imperialista, defende a similaridade do nacionalismo arábico e africano, acolhe atualmente mais de 5.000 estudantes africanos, contra-ataca a influência comercial e cultural de Israel na África ocidental, mas não consegue que seus aliados africanos sigam sua direção, nem mesmo no ataque a Israel, aprovado em resolução da Conferência de Casablanca de 1961.

Uma das razões do insucesso de Nasser está, talvez, na simplicidade e coesão do Egito, um país sem problemas de minorias, sem divisões lingüísticas, sem agrupamentos tribais, o que lhe torna difícil compreender como essas coisas são importantes nos estados africanos, nascidos das divisões européias. Sekou Touré, presidente da Guiné, parece ser o favorito de Nasser; ele é muçulmano e tem a tradição de reformador radical nas mesmas linhas de Nasser. Não sei até que ponto tudo isso pode impressionar os sírios, que, em grande número, têm emigrado para a África Ocidental, embora na Nigéria sua imigração tenha sido restringida.

Mas por toda a África, a política de não comprometimento parece ganhar universal apoio. O Presidente Habib Borguiba, da Tunísia, e o Presidente Modibo Keita, do Mali, expondo em conferência realizada no Instituto Real de Assuntos Internacionais de Londres, a política internacional de seus países, em maio e junho de 1961, condenaram as relíquias do colonialismo e afirmaram os desejos e aspirações pela cooperação e a paz internacionais. O Presidente Keita foi adiante e afirmou sua política de neutralismo positivo.

IV

Diante de todo esse interesse universal pela África, a política internacional do Brasil tem sido menos que tímida e foi, até o governo do Senhor Jânio Quadros, aliada submissa dos Poderes Coloniais e Administradores. Na época do Presidente Juscelino Kubitschek, a Operação Pan-Americana obscureceu o mais importante fenômeno do processo histórico mundial entre 1958-60 — a liberdade africana. Se não era um diversionismo, porque repre-

sentava parte dos interesses nacionais, serviu para ocultar a nossa indefensável marcha, lado a lado, com os poderes coloniais. Votávamos sempre com as potências coloniais das Nações Unidas, cedíamos a todas as pressões portuguesas, a do governo oligárquico de Salazar ou a da colônia e, vez ou outra, disfarçávamos nosso alinhamento colonial com as abstenções. Não tínhamos uma palavra de simpatia pela liberdade africana, não avaliávamos os perigos que para a segurança nacional poderia representar uma África Ocidental inamistosa, não protestávamos contra organizações como a O.T.A.N., que se tem servido do Atlântico para defesa de interesses coloniais e nunca consultou as aspirações dos povos das suas duas margens sul. Nada se fazia. A política das Nações Unidas ainda seguia as instruções que permitiram aquele inesquecível pronunciamento de um secretário em 1953, nas Nações Unidas, colocando-nos a serviço do colonialismo português. Era comum o respeito, a submissão a todos os Poderes Coloniais, a crítica, a censura, o pouco caso pelas posições afro-asiáticas que, dia a dia, se fortificavam nas Nações Unidas.

A ficção legalista unilateral de um dos nossos juristas, duas vezes Ministro de Estado, o Sr. Raul Fernandes, serviu de argumento para a França na questão argelina na XII Assembléia das Nações Unidas. Este bacharelismo, que via as questões internacionais mais pelo seu aspecto jurídico que político, movocou certa passividade e esterilidade de nossa política exterior. Basta dizer que tivemos 111 bacharéis de Direito em 145 Ministros do Exterior, enquanto o *Foreign Office* nunca teve um sequer. Essa mentalidade que revive a dos Vice-Reis, desligada de nossa realidade, que bem poderia representar os interesses de Sua Majestade Britânica ou do imperialismo francês, na Birmânia, no Brasil ou na Indochina, mostra como a política externa brasileira foi, durante certo tempo, dominada pelo efêmero e pela imitação estéril.

No Governo Juscelino Kubitschek havia dois Ministérios do Exterior. Um no Itamaraty, onde se dirigiam os serviços de rotina, e outro no Catete, onde uma eminência parda repetia a tese da regionalização de nossa política externa representada pela O.P.A. A política de então desconheceu, quer no campo de sua ação própria, quer nas Nações Unidas, o caminho da liberdade africana, apoiou toda a conduta lusitana e se limitou, encerrados os processos de independência dos Estados africanos, a reconhecê-los *de jure*. Nada mais, nenhuma mensagem de simpatia, nenhuma solidariedade, nenhum gesto para não falar em cooperação, como se nos envergonhasse a primavera do Poder africano, como se nos humilhasse a outra alma que possuímos, como se tivéssemos acanhamento da nossa identidade comum, como se fosse possível continuar esta dicotomia entre a política internacional dirigida por uma elite europeizada que trabalhava pela conservação do *statu quo* e o povo, cuja entrada na área da decisão só agora começa. O fiasco da política exterior de Juscelino Kubitschek consistiu na unilateralidade de sua visão regionalizadora. Para o Outro Horizonte ela foi uma atividade de autoliquidação, embora não pudéssemos esperar que seus articuladores cometessem o haraquiri.

Foi com o Presidente Jânio Quadros que se promoveu a reviravolta da política externa, não só no sentido da independência, como no da ampliação dos horizontes de visão. Conservava-se a liberdade de ação, oprimida pelas pressões externas, forçada pelos interesses oligárquicos, ou de outros grupos economicos, ou mesmo por vozes do Parlamento ou da Imprensa, muitas vezes confundidas com as da opinião pública, que apoiou Jânio Quadros na votação e aplaudia depois a independência da sua conduta, a ampliação das relações internacionais, os rumos novos, o anticolonialismo, a solidariedade e a cooperação com a África redimida. Mudara o processo histórico, mudara a nossa posição neste processo, e, portanto, deviam mudar os objetivos e os métodos de nossa política exterior. Porque se tratava do primeiro Presidente brasileiro que conhecia o outro mundo, que não visitara, como sempre, apenas a Europa e os Estados Unidos, onde se ouvia sempre a mesma lenga-

lenga sobre o nosso destino à margem do precipício, era possível pensar que sua visão era ampla e universal, como exigia nossa nova condição de Potência Média, um dos países-chave da chamada área livre do mundo.

E foi isso que o Presidente Jânio Quadros iniciou. Fêz pouco em seus sete meses de gestão, mas reformulou diretrizes e tomou algumas iniciativas básicas, que tanto irritaram os verbocratas, muitos funcionários diplomáticos, muitos políticos ligados a interesses retrógrados que geraram aquele sentimento de vergonha na consciência de certas classes, nascido da instabilidade política provocada pela luta entre as tradições da sociedade arcaica e o Brasil novo. Na verdade, a política exterior sempre refletiu os interesses das classes rurais, da oligarquia dominante e de certos setores afortunados das classes médias superiores. Desde 1930, novos agrupamentos e novas tendências das classes médias e trabalhadoras representam a sociedade política brasileira, ainda sem reflexos no Itamaraty. Era difícil que este pudesse sentir estas mudanças, como organismo muito fechado, auto-suficiente, que sofre influências de classe. Daí, novamente, a existência de dois Ministérios, um no Itamaraty, dirigindo os negócios burocráticos e outro no Alvorada, simbolizado pelo próprio Presidente, que não abdicava da direção total da política externa. O primeiro desagradava à elite social — mundana e esnobe — que é uma impostura no processo de desenvolvimento econômico, ofendia aos seus companheiros de classe, de oligarquia e de partido na sua posição. O Presidente era também o Ministro, e este trabalhava obedecendo aos famosos bilhetinhos, nos quais se davam as instruções básicas. *Um dos primeiros*, de 24 de fevereiro de 1961, solicitava providências no sentido de: "a) constituir um grupo de trabalho com o objetivo de preparar a representação diplomática brasileira nos novos Estados africanos; b) elaborar esse Ministério a política brasileira naquele continente, que deve ser reexaminada em todos os seus aspectos, sobretudo no político, no econômico e no cultural". Neste mesmo dia determinava a criação de bolsas de estudo para a África, de acordo com a economia que resultasse da redução de 20% de todos os salários dos diplomatas iguais ou superiores a 400 dólares mensais. Os cortes foram feitos para desgosto do Corpo Diplomático, maior ainda porque se mandara aplicar metade da economia resultante em *bolsas para estudantes africanos*.

O relatório sobre a África entregue ao Presidente foi feito naturalmente, e, como sempre, na base da sabedoria autosuficiente do Corpo Diplomático, que, apesar de competente, vê-se, pelas necessidades de serviço e dos próprios interesses, obrigado a romper a continuidade indispensável dos estudos. Além disso, a política do sigilo desaconselha-o a recorrer, como as bem organizadas Secretarias dos grandes Poderes, aos serviços dos estudiosos de fora.

Acordos culturais, missões africanas, embaixadas brasileiras na África e algumas outras iniciativas deram início ao desafio que o Brasil evitara enfrentar. É verdade que o *ocupante do Itamaraty afirmava, então: "Não somos nós que buscamos a África: as jovens* nações desse continente é que buscam o Brasil". Sei que esse egocentrismo não corresponde à verdade, pois nos desconhecem quase totalmente e não vejo referências ao Brasil nas obras e entrevistas de chefes e líderes africanos, com exceção da África portuguesa. Mas o importante seria a mudança radical de nossa posição nas Nações Unidas e nosso desligamento de uma falsa comunidade que servia apenas aos interesses portugueses. É verdade que o Ministro Afonso Arinos "ia à Corte", e de acordo com o Tratado de Amizade e Consulta, lesivo aos nossos interesses, consultava o Ministro Oliveira Salazar, embora informasse, em sua volta, à imprensa, que o Brasil se reservava o direito de acompanhar a situação africana com liberdade, condenava o colonialismo e apoiaria as propostas de resolução do grupo afro-asiático nas Nações Unidas. Mas reafirmava a unidade de ação dos dois Governos em outros assuntos que interessassem à Comunidade Luso-Brasileira, ratificava o princípio

da não intervenção nos negócios internos de outros países e apoiava a autodeterminação dos "povos capazes de aspirar à independência". Como escreveu um comentarista da época, não havia *imbroglio* maior, já que se insinuava que opinar sobre Angola era intervir nos negócios internos de Portugal e supunha-se que Angola não fosse capaz de aspirar à independência.

Sem falar da Comunidade, que tanto nos tem desservido, e que, se existisse realmente, caberia ao Senhor Salazar nos consultar e não nós a ele. Algumas vozes no Congresso, como a de Almino Afonso, Lourival Fontes, Nogueira da Gama[4], Fernando Santana defendiam a nova política, embora o Ministro do Exterior ainda fosse bastante submisso às suas filiações à Corte. A Missão Negrão de Lima a Angola, cujo depoimento até hoje se desconhece, representou outro rapapé, a Salazar, pois o nosso Embaixador em Lisboa era um estranho e parcial delegado brasileiro na África. Não sei até que ponto ela terá servido à posição brasileira nas Nações Unidas, como também pouco se sabe do resultado da conversa acadêmica de Afonso Arinos com o poeta Leopoldo Sédar Senghor, presidente do Senegal, a não ser o acordo cultural, de cujo rendimento pouco sabemos. A Missão Coelho de Souza também parece pouco ter representado.

Mas o que realmente importa é a ação brasileira nas Nações Unidas. Como se sabe, Portugal entrou para as Nações Unidas em 1956 e para resumir a história, o Brasil fez sempre parte do grupo colonialista, salvo em um ou outro caso, como na questão do Sudoeste africano e da discriminação racial na África do Sul, embora, no primeiro caso, tivesse negado audiência ao Reverendo Michel Scott, que defendia as populações do Sudoeste. A linha do Brasil era, então falsamente considerada tradicional, moderada, equilibradora entre os dois grupos que se começavam a defrontar. Ficávamos quietos, impassíveis, e, com ou sem disfarce, seguíamos os passos das chamadas Potências Administradoras. O nosso comportamento submisso agradava a estas e desagradava, como era natural, aos novos países livres da tutela. Foi, em 30 de janeiro de 1957, em pleno Governo Juscelino Kubitschek, que um representante brasileiro deu seu apoio ao colonialismo português, defendendo a tese lusitana de que Portugal não administrava territórios não autônomos. Tal qual fizéramos na questão da Argélia. Desde então, nossa atitude só veio a se modificar com o Governo Jânio Quadros, cuja política, neste caso, foi mantida pelo Governo atual. Fácil aos manejos dos pedidos de voto e às pressões do Governo português ou às manifestações da colônia no Brasil, o Presidente Kubitschek ligou-se, na sua ação internacional, aos grupos colonialistas, seja pelo alheamento nas questões gerais, seja pelo apoio a Portugal, mesmo a partir de 1958, quando se sentiu o maior vigor das nações afro-asiáticas, com a liderança da Índia, da R.A.U. e de Gana.

Os nossos representantes na O.N.U., incluídos os parlamentares em número excessivo, com reduzida participação e custo colossal, ainda consideravam a tese anticolonialista como inócua manifestação dos comunistas e seus sequazes. Tanto que, em 1958, nossa delegação interveio nos debates para "salientar os diversos lados positivos da obra das Autoridades Administradoras e declarar que nossa política era evitar e desencorajar a fixação dos prazos para a independência". A posição era tão falsa que, depois de 1958 e da conferência de Acra, se achava que chegara o momento de reconsiderar a *middle of the road policy*, que sempre orientou nossa atuação, ao confrontarmos as situações geradas pela expansão nacionalista dos povos africanos. Esta modificação de mentalidade deve-se talvez à chefia da delegação na IV Comissão, então confiada ao Deputado José Joffily. Temia-se o isolamento a que poderíamos ser conduzidos quando muitos países ocidentais e coloniais já estavam revendo sua posição para se ajustar à realidade mundial.

Mas não nos alinhamos às novas tendências, pois em 1959 o poeta-diplomata acentuava o caráter moderado, o prudente otimismo da nossa política exterior e se declarava sócio

do Ocidente. É certo também que já, em 1960, o Brasil apoiava a Declaração relativa à concessão de independência aos países e povos coloniais, em discurso pronunciado pelo Embaixador Ciro de Freitas Vale, não acompanhando a abstenção norte-americana. Já era alguma coisa, para um Governo tão tímido em matéria de política internacional e que quase sempre votava com os Estados Unidos. No Congresso, ao expor o Deputado Bocaiúva da Cunha, que tomara parte da Assembléia Geral das Nações Unidas como observador parlamentar, a participação brasileira nesta aprovação, recebeu dois apartes muito significativos, dos deputados Osvaldo Lima Filho e Seixas Dória. Ambos criticaram a linha da política internacional brasileira, "contrária aos interesses do Brasil, que poderia ter nas jovens nações africanas aliados em potencial no terreno político e econômico", dizia o primeiro, e exprimindo o segundo o voto de que o novo Governo reformulasse a política insensata do Itamaraty e desse de imediato sua solidariedade aos jovens países afro-asiáticos.

Mas como solidarizar-nos com a África, quando, na Comissão de Tutela, continuávamos atrelados ao barco português? As rigorosas instruções do Itamaraty não permitiam que déssemos nossa aprovação à resolução 1542, que enumerava os territórios ultramarinos portugueses, sobre os quais deveria Portugal transmitir informações às Nações Unidas. Nosso apoio franco a Portugal, nossa hesitação em relação à Argélia, tudo só poderia ser, como tem sido, mal-interpretado pelas nações africanas. A política exterior de Kubitschek não viu, não quis ver a aurora do mundo negro e desprezou sua possível e futura amizade.

Foi o Governo de Jânio Quadros que reformulou a nova linha, pensou e imaginou o novo horizonte de nossas amizades, estimou a cooperação africana e teve as primeiras iniciativas. Disse aqui, no Rio de Janeiro, em entrevista aos jornais o Sr. Joseph Medupe Johnson, Ministro do Trabalho da Nigéria, que o Brasil só se tornou conhecido naquele país após a eleição de Jânio Quadros. Na verdade, a ação nas Nações Unidas se radicalizou depois da visita do Ministro Afonso Arinos a Lisboa, em abril de 1961, quando determinou *o Presidente que o Brasil não mais se absteria na votação de qualquer proposta apresentada* à Assembléia Geral sobre as províncias ultramarinas, e se reservaria o direito de acompanhar o desenvolvimento da situação africana, com a liberdade de ação necessária à sua firme política anticolonialista. E assim foi feito, pois na XV Assembléia, em abril de 1961, estava já nossa delegação instruída para votar a favor das propostas afro-asiáticas sobre Angola, abstendo-se, ao final, por não ter sua emenda, mudando a forma, sido aceita por aquele grupo. Apesar disto, a resolução 1603 foi aprovada por 73 votos contra 2 (União Sul-Africana e Espanha) e 9 abstenções, entre as quais o Brasil.

O passo decisivo não fora dado, afinal, e coube ao novo Governo decidi-lo, efetivamente, ao acompanhar as 83 nações que exigiam de Portugal o cumprimento da obrigação de dar às Nações Unidas as informações sobre seus territórios ultramarinos coloniais. E foi já sob a orientação do atual Governo que Afonso Arinos, no discurso de abertura dos trabalhos das Nações Unidas, proclamou nossa intenção de apoiar a autodeterminação da Argélia e de Angola. Mas quando se debateu a questão de Angola, novamente o Senhor Afonso Arinos discursou pensando pudesse convencer o Senhor Salazar a libertar Angola: "O Brasil exorta Portugal a que tome a iniciativa no movimento de dar liberdade a Angola e a transforme em um país independente, tão amigo de Portugal como o é o Brasil". A iniciativa da delegação portuguesa foi imediata; abandonou a sala e o deixou falando para os outros... Ainda assim nossa conduta foi mais coerente, apesar da timidez destas freqüentes preocupações em convencer a oligarquia portuguesa e o cuidado em objetar, como objetamos na discussão final da resolução, contra a palavra "condena" na expressão "condena o contínuo não cumprimento".

Pela posição anticolonialista assumida nesta última Assembléia não há dúvida de que o Brasil evoluiu. O que parece recuo é o completo silêncio sobre a política africana do atual

Governo. Os documentos básicos são muito omissos e até mesmo levianos. No discurso de posse referiu-se o Senhor San Tiago Dantas,[5] que reuniu na sua pessoa os dois ministérios do Exterior dos Governos anteriores, apenas a abolição dos resíduos coloniais. Nenhuma palavra sobre a política africana. No programa de governo do Conselho de Ministros, nas chamadas Bases,[6] condena-se o colonialismo e manifesta-se solidariedade às aspirações de independência. Nada mais. A Mensagem presidencial[7] declara com toda vagueza que se segue "com a maior atenção a campanha de emancipação dos povos africanos e asiáticos, iniciada após o término da Segunda Guerra Mundial". Novamente nada sobre a política africana. Mas é ilustrativo o discurso do Ministro do Exterior, na posse do Secretário-Adjunto para Assuntos da Europa Ocidental, África e Oriente Próximo, esdrúxula organização que revela por si mesma o espírito colonialista da Casa que une a Europa Ocidental à África e ao Oriente Próximo. Disse o Senhor San Tiago Dantas "que os assuntos da Europa Ocidental já foram decisivos da orientação de nosso país e hoje estamos novamente num instante de dar a eles um grande papel, uma grande significação, pois sabemos que a recomposição de forças, o esforço de integração econômica desenvolvido pela Europa Ocidental acarretam, para nós e o Hemisfério, problemas complexos em face dos quais temos necessidade de adotar uma política consciente". A parte africana reduzia-se à política anticolonialista brasileira, exemplificada no voto chamado histórico do Brasil na questão de Angola, e assim como um mágico tira do seu fraque o coelho, o Ministro escondia no seu bolso a África e o Oriente Próximo. A ansiedade que caracteriza todo político preocupado em ganhar, em vencer, em ter a aprovação do presente, faz com que apelide de ~ tórica qualquer ação que produza. Seria histórico também tomarem os nossos Ministros /es do Comendador Aventino Laje, que vez por outra vai a Portugal consultar seu Chefe, e correrem à Metrópole? Por quê, como Afonso Arinos, também se demorou San Tiago Dantas em consultar com o Ministro Franco Nogueira? Por quê não aguardar, com a grega virtude da moderação, que o Senhor Salazar e o Senhor Franco Nogueira venham a nós? Se acreditam em Comunidade, a cabeça está aqui e não lá.

E foi nesta hora que o Ministro do Exterior falou em volta à Europa. A ênfase sobre a Europa Ocidental se dá na hora em que esta tenta associar os Estados africanos e, com a possível futura entrada da Grã-Bretanha e da Comunidade no Mercado Comum Europeu, organiza um vasto complexo de países, com o benefício das tarifas preferenciais e dos privilégios comerciais, num sistema discriminatório contra a América Latina e uns outros poucos afortunados, como a Indonésia e o Japão, abandonados na guerra fria e seca entre os blocos.

É da livre participação numa comunidade de caráter mundial, é do êxito do nosso comércio internacional que depende o sucesso da nossa política externa. Estamos ameaçados de isolamento pelo Mercado Comum Europeu e, ao lado da integração na América Latina e do importante comércio bilateral com os Estados Unidos, resta-nos, ainda, a possibilidade de unir o Mercado Comum Latino-Americano ao Mercado Africano e a todos os países fora dos blocos econômicos e discriminar, em reação, contra as importações daquele Mercado.

Os ciclos de estudos sobre a África promovidos pelo Instituto Brasileiro de Estudos Afro-Asiáticos demonstraram as grandes possibilidades de intensificar o comércio brasileiro-africano. Mas, como vimos, a política externa do atual Governo pouco tem falado da África. Segundo informações dos jornais, o Senhor San Tiago Dantas pretende dar brevemente atenção a este problema, inclusive à possível futura viagem do Presidente a alguns países africanos. Fala-se também no provável interesse do Departamento de Estado pela ajuda brasileira à solução do problema angolano. São rumores, que não podemos analisar, exceto aquela frase sibilina do Senhor San Tiago Dantas de que em relação à África, "o Bra-

sil defende a emancipação, embora trabalhe para a preservação dos focos da civilização portuguesa". Duvidamos que haja em Angola simplesmente uma civilização portuguesa, e não uma cultura angolana, ou pelo menos luso-angolana. Em segundo lugar, não será o Brasil, ou pelo menos sua política exterior, que irá defender pelo mundo afora, no Malabar, em Goa, no Ceilão, na China, os restos da cultura portuguesa. Ou ela tem força e sobrevive, ou morre, com ou sem a ajuda de San Tiago Dantas.

Pode-se dizer, para finalizar que as linhas gerais da atual política internacional do Brasil merecem o decidido apoio de todas as forças progressistas do país. Não creio, porém, que se coadunn com uma política independente ou com o voto nacional de ampliação comnrcial, permitir que nos reduzam à parceria inferior e submissa do grande bloco euro-americano, que ignora nossos interesses, ao planejar o Mercado Comum e ligá-lo aos Estados Unidos numa verdadeira Atlântida Nórdica. O desenvolvimento brasileiro liga-se à abertura de novas, amplas e livrns fronteiras e à ruptura das dependências econômicas.

1 Enquanto o Governo britânico consciente de seus deveres na África convida a delegação do comitê especial sobre colonialismo a discutir em Londres os problemas da Rodésia do Sul Portugal recusa a visita do comitê especial das Nações Unidas que investiga o caso de Angola. E pior: dá ativo apoio aos agitadores brancos conduzidos por Sir Roy Welensky. *Vide* "Duties in Africa *Manchester Guardian Weekly*", 5 de abril de 1962.

2 Num trabalho recém-publicado Nigel Heseltine (*Remaking África*, Londres 1961), membro da FAO, sustenta que a África é o mais pobre continente do mundo e às vezes o aspecto terrível de sua pobreza é que ela representa o melhor equilíbrio que pode ser conseguido entre o homem e a natureza.

3 Estes dados foram colhidos em *The Economist* (Londres, 20 Janeiro 1962, pág. 205), The World Today (Londres, fevereiro, 1961, pág. 45-48). Richard Stebbins, The United States in World Affairs, 1960 (pág. 166), International Affairs (Moscou, nov. de 1961, 115-119 e fev., 1962, 37-42).

4 Em discurso pronunciado a 7 de abril de 1961 no Senado (*Diário do Congresso*, pág. 453) manifestou seu apoio à política do Presidente Quadros condenando o colonialismo, mas em setembro de 1961 em Lisboa solidarizava-se com as linhas tradicionais das relações luso-brasileiras (*Notícias de Portugal*, 23 de setembro de 1961, nº 751).

5 *Discurso de Posse do Senhor San Thiago Dantas, Ministro das Relações Exteriores*. Rio de Janeiro, 1961, pág. 10. (Col.)

6 *Programa de Governo. Bases. Conselho de Ministros, Brasília, 1961, pág. 192* (Col).

7 João Goulart, *Mensagem ao Congresso Nacional*. Rio de Janeiro, 1962, pág. 46.

MERCADO INTERNACIONAL DE PRODUTOS DE BASE *

Ronaldo Costa

INTRODUÇÃO

É notório o estímulo dado pelo atual Governo à exportação. Segundo estimativas recentemente apresentadas pelos Ministros da Fazenda e do Planejamento, o Brasil deverá exportar, em 1971, mercadorias no valor de 2 bilhões de dólares, dos quais cerca de 600 milhões de dólares em manufaturados.

Esse último aspecto põe em relevo a razão primordial da ênfase atribuída pelo Governo, no plano externo, aos problemas do mercado de produtos de base: apesar do aumento vertiginoso da exportação de manufaturas, os produtos de base ainda constituirão 4/5 da exportação brasileira em 1971. Tendo presentes, por outro lado, as projeções de aumento das vendas brasileiras para o exterior de minérios e de carnes, é provável que no próximo decênio a relação manufaturas-produtos de base não se afaste substancialmente dessa proporção.

É bem verdade que alguns dos problemas do comércio de produtos de base são comuns ao de manufaturas; o exemplo flagrante é a forte tendência protecionista manifestada em alguns setores dos países industrializados. Outros, porém, são por assim dizer, particulares do comércio internacional de produtos de base, como, por exemplo, uma sensível tendência à instabilidade conjuntural da receita de exportação exagerada pela maioria desses produtos.

Antes de se passar a uma análise sumária do relacionamento entre desenvolvimento econômico e comércio de produto de base, cabe uma palavra sobre as razões que impelem uma alta taxa de crescimento das exportações de determinado país. Embora o Brasil esteja numa fase altamente dinâmica de suas exportações, o exemplo extremo é o caso japonês. Em 15 anos, isto é, de 1953 a 1968, as expostações japonesas passaram de 1.275 milhões de dólares (ou seja, menos de 1/3 da cifra total das exportações da América Latina, na época — então de quase 6 bilhões de dólares) para 12.780 milhões de dólares, isto é praticamente o mesmo valor das exportações latino-americanas em 1968. Em outras palavras, enquanto estas dobraram em quinze anos, as exportações japonesas mais do que duplicaram, com uma taxa cumulativa anual de crescimento da ordem de 16%.

* Publicado em 1970

As razões de uma alta taxa de crescimento são, na verdade, duas: (1) a capacidade do setor exportador de se ajustar às mudanças da demanda mundial; e (2) a manutenção — ou melhoria — da capacidade competitiva de seus produtos em relação à de seus concorrentes.

No tocante à primeira dessas razões, o Japão aumentou, no período 1953-1967, a participação de "maquinaria" em sua pauta de exportação de 15 para 42%, enquanto os itens "alimentos" e "têxteis" decresceram de 46 para 20%.

Com respeito à melhoria de sua capacidade competitiva, note-se que no período *1960-1967, o preço médio das exportações japonesas caiu em 5%. Nos demais países industrializados*, com exceção da Itália, em que se observou também pequena baixa, os preços de exportação aumentaram no período em questão.

É explicável, pois, por esses fatores, o comportamento japonês em matéria de sua crescente participação no comércio internacional.

Aplicado o exemplo japonês ao caso brasileiro, chegar-se-ia às seguintes conclusões gerais:

1) é necessário estimular a exportação de manufaturas, minérios e carne, produto em que existe demanda crescente mundial;

2) a capacidade competitiva só pode ser mantida com uma relativa estabilidade de preços e com um incremento substancial na produtividade.

O exemplo japonês parece ainda contrariar a tese sustentada pelo Brasil — e por quase todos os países em desenvolvimento — de que existe uma tendência inerente de deterioração dos termos de intercâmbio dos exportadores de bens primários: mais adiante ver-se-á que tal não é o caso e que, na verdade, é válida a tese brasileira.

Cabe agora menção ao relacionamento do comércio de produtos de base — ou do comércio internacional em geral — com o desenvolvimento econômico.

Se se equaciona desenvolvimento econômico com taxa de aumento do produto nacional líquido de um país, chega-se à premissa inicial de que a taxa desse aumento é função do volume anual de investimentos e da eficiência relativa de sua aplicação. O volume anual de investimento depende, por sua vez e estreitamente, do nível geral de poupança do país, que se compõe da poupança interna e do influxo líquido de recursos externos. Este último, por seu turno, compõe-se do fluxo líquido financeiro não relacionando com a importação de mercadorias (contas de capitais) e do saldo das transações de bens e serviços.

É óbvio que o valor total das exportações é, na maioria dos casos, o componente-*chave desse saldo. Introduza-se porém, aqui uma nota qualitativa; a expansão das exportações* — e o conseqüente aumento da capacidade de importar — não é um fim em si mesmo e não é necessariamente útil ao processo de desenvolvimento econômico: só o é na medida em que as importações venham a fazer crescer o volume de recursos destinados a investimento.

Evidentemente, o esforço exportador tem, por si só, efeitos qualitativos benéficos sobre o custo da produção e a escala do mercado, o nível de emprego interno, e importação de tecnologia mais avançada e a especialização da mão-de-obra, fatores que resultam em maior eficiência produtiva.

PROBLEMAS GENÉRICOS DO MERCADO DE PRODUTOS DE BASE

Pode-se dividir em três categorias principais os problemas genéricos do mercado internacional de produtos de base:

1) a deterioração de seus termos de intercâmbio, isto é, a tendência de se tornarem relativamene baratos quando comparados com as manufaturas importadas;
2) a forte instabilidade no nível de preços — e portanto da receita de exportação — de alguns desses produtos;
3) a relativa inelasticidade da demanda no mercado interno pela maioria dos produtos básicos.

A deterioração dos termos de intercâmbio dos países em desenvolvimento pode ser vista em toda sua magnitude, se se tiver presente que, segundo dados da UNCTAD, no período 1960/1967 sua perda líquida foi de 17,2 bilhões de dólares, ou seja, o equivalente a 42% da ajuda externa que receberam.

Outro exemplo mais recente e que toca mais diretamente ao Brasil prende-se ao caso do café. Apesar de 3 anos sucessivos de consumo mundial superior à produção, da forte redução dos estoques brasileiros e da perspectiva incerta sobre a capacidade produtiva brasileira a médio prazo os preços atuais dos cafés Arábica, em têrmos de dólar, são praticamente idênticos, em termos nominais, aos que vigoraram há duas décadas. Se se deflacionarem êsses preços por qualquer índice que reflita a perda do poder aquisitivo do dólar, poder-se-á ter em mente, na sua devida proporção o drama da deterioração dos têrmos o intercâmbio dos produtos primários.

A forte instabilidade no nível de preços de alguns produtos primários pode ser ilustrada com o comportamento errático dos preços do cacau. Recentemente, no curto espaço de 18 meses, os preços desse produto sofreram flutuações da ordem de 240%. Tal oscilação não foi resultante de uma gigantesca defasagem entre produção e demanda, mas, na realidade, da existência de regras, condições e instituições que propiciam a especulação.

Tomando dados mais gerais, verifica-se que:

a) entre 1945 e 1960, as variações médias de preços dos produtos primários foram 37% superiores;
b) em 1958, o valor das exportações de produtos primários sofreu uma redução de cerca de 3 bilhões de dólares em relação aos níveis de 1957;
c) as variações de estoques nos países importadores — a par de atividades especulativas — tendem a ser uma das causas principais da instabilidade conjuntural; a utilização de uma tonelada ou de uma saca acumulada em estoque no ano anterior, leva, no ano seguinte, a um decréscimo real de 2 toneladas ou sacas na exportação é comum aumentarem de 2 a 3 vezes de um ano para outro estoques de determinadas mercadorias, como café, cacau e minérios não-ferrosos.

A relativa inelasticidade da demanda pelos produtos chamados tradicionais dos países em desenvolvimento vem tomando feições dramáticas.

Podem ser apontadas como principais causas:

a) a política protecionista e autárquica dos países industrializados;
b) a competição de sintéticos e substitutos e as inovações tecnológicas em geral;
c) a mudança de padrões do consumo mundial;
d) a inelasticidade no consumo de determinados bens, quando a população atinge certo nível alto de renda.

Os seguintes exemplos comprovam a asserção da relativa inelasticidade pela maioria dos bens primários exportados por países em desenvolvimento:

1) em 1938, o comércio internacional totalizava 50 bilhões de dólares, dos quais 65% era praticado pelos países industrializados; em 1957, o comércio mundial já montava a 442 bilhões, mas a percentagem dos desenvolvidos subira para 70%;

ii) entre 1960 e 1968, a participação dos países subdesenvolvidos no comércio de matérias primas caiu de 36,1 para 31,9%;

ii) entre 1960 e 1968, as exportações dos países desenvolvidos cresceram de 100%, ao passo que as dos subdesenvolvidos em apenas 60%; se estes tivessem o mesmo ritmo daqueles teriam tido um acréscimo de 11 bilhões de dólares em suas receitas de exportação;

iv) tomando uma base de comparação mais remota, verifica-se que, em 1928, a receita de exportação dos países subdesenvolvidos superava suas despesas de importação em 1,7 bilhões de dólares; em 1957, o panorama se havia invertido, com um saldo negativo de 3,4 bilhões de dóalres;

v) a tendência autárquica de áreas industrializadas, como a CEE, as leva a ter que dar, em determinados momentos, subsídios irracionais para se desfazer de excedentes.

Convém salientar que não se pode generalizar em relação a todos esses pontos. A situação dos países exportadores de petróleo e derivados tem sido das mais favoráveis, em virtude do rápido incremento do consumo desses produtos; da mesma forma, esteve longe de ser desesperadora a posição dos exportadores de minérios não-ferrosos; a situação, no entanto, tem sido particularmente difícil para os produtores de matérias primas não-agrícolas, de alimentos tropicais e de clima temperado.

DIRETRIZES GERAIS DA POSIÇÃO BRASILEIRA EM MATÉRIA DE PRODUTOS DE BASE

A experiência brasileira indica que existem dois caminhos principais, a serem trilhados simultaneamente, para o rompimento do círculo vicioso do subdesenvolvimento.

São eles:

i) a industrialização interna, e

ii) a mudança das regras que regulam o comércio internacional.

Esses dois caminhos são baseados nas seguintes premissas:

a) o esforço de desenvolvimento deve concentrar-se primordialmente na criação de um grande mercado interno e requer uma relativa estabilidade econômico-financeira, assim como uma ação governamental-administrativa eficiente;

b) como alternativa atual e, ao mesmo tempo, pré-requisito para a criação do grande mercado interno, torna-se indispensável contar, a curto e médio prazos, com volume crescente de aporte externo, sob as formas de receitas de exportação e financiamento internacional;

c) a cada estágio de desenvolvimento do país corresponderá a necessidade de absorver, principalmente através de transações no mercado internacional, determinado volume (de determinado tipo) de tecnologia gerada no exterior.

A opção da abertura para o mercado externo decorre, essencialmente:

a) da necessidade de aumentar a capacidade de importação do país, a fim de permitir a aquisição, em volume crescente, dos insumos e bens de equipamento destinados a manter o desenvolvimento acelerado do processo de industrialização;

b) a conveniência de, numa fase prévia à criação do grande mercado interno, utilizar plenamente a capacidade de produção instalada no país e criar condições para sua expansão;
c) da necessidade de manter em nível adequado a capacidade de endividamento externo do país;
d) da impossibilidade prática e inviabilidade econômica de se percorrer, em matéria de ciência e tecnologia, os mesmos caminhos percorridos pelos países desenvolvidos (necessidade do "salto tecnológico").

Em conseqüência, a política brasileira em matéria de comércio internacional persegue, nos campos bilateral e multilateral, os seguintes objetivos:

a) ampliação das receitas de exportação geradas pelo comércio de produtos de base, manufaturas e invisíveis;
b) expansão do volume e melhoria dos termos e condições de financiamentos internacional;
c) criação de condições de acesso pleno, e a custos mais baixos, a toda a gama de soluções tecnológicas disponíveis nos países industrializados.

A ampliação das receitas de exportação é buscada precipuamente através:

a) de uma política de taxa de câmbio flexível e de incentivos à exportação;
b) de medidas internas que favorecem investimento e racionalização dos setores e indústrias com disponibilidade ou potencial de exportação;
c) da conclusão de convênios internacionais de produtos de base para evitar a deterioração dos termos de intercâmbio e outras medidas para melhorar o acesso de produtos de países em desenvolvimento aos mercados de países industrializados.

A expansão do volume e melhoria dos termos e condições de financiamento internacional influenciam a orientação doas correntes de comércio do país. Exemplo flagrante mais recente foi a conclusão do convênio para importação de trigo do Canadá, em bases concessionais; exemplos mais rotineiros são os que se referem à aquisição de equipamento e à implantação de indústrias com grande componente de material importado.

A preocupação governamental de importar tecnologia para acelerar o desenvolvimento também afeta o intercâmbio comercial do país, tanto no tocante a seu volume como quanto à sua orientação. Não só a tecnologia importada leva à substituição de importações de produtos, como também gera importações de equipamentos de países ou regiões capazes de propiciar a tecnologia requerida pelo processo de desenvolvimento nacional. Idelamente, um dos critérios prioritários para a seleção de investimentos externos, privados ou públicos, é o de estimular aquele que traz um aporte de *know-how* não disponível no país.

OS CONVÊNIOS INTERGOVERNAMENTAIS DE PRODUTOS DE BASE

Os Convênios intergovernamentais de produtos de base, que podem ser bilaterais ou multilaterais, têm como propósitos fundamentais: (a) minorar as flutuações dos preços desses produtos no mercado internacional; (b) assegurar preços remuneradores para produtores e eqüitativos para consumidores; (c) proporcionar o ordenamento do mercado e assegurar o suprimento.

De forma simplificada, pode-se admitir quatro possíveis modalidades de convênios sobre produtos de base:

i) de quotas
ii) de "buffer-stock" ou estoques de reserva
iii) de preços
iv) contratos multilaterais de compra e venda.

Os convênios de quotas se caracterizam por limitações físicas, isto é, contingentes quantitativos impostos à exportação, importação, vendas, ou à produção.

Os esquemas de tipo "buffer-stock" são essencialmente mecanismos financeiros, pelos quais excedentes temporários são retirados do mercado por uma autoridade aceita pelos participantes e repostos em determinadas condições de preços.

Os acordos de preços giram em torno de compromissos de comprar e vender somente a determinados níveis de preços. Na sua forma mais simples, é um cartel de produtores.

Os contratos multilaterais de compra e venda estabelecem obrigações definidas de transacionar quantidades determinadas a preços também previamente estabelecidos. Os exportadores se comprometem a vender e os importadores a comprar nessas condições.

Na realidade, porém, nenhum esquema vigente é uma expressão "pura" de uma dessas modalidades. Incorpora elementos de outras ou é uma combinação delas.

Os mais importantes convênios de produtos de base em vigor são os relativos a café, açúcar, estanho e trigo; o Brasil é membro dos dois primeiros; o último, que está com suas cláusulas econômicas suspensas, após violenta guerra de preços entre Canadá, Estados Unidos, Austrália e Comunidade Econômica Européia, foi objeto de recente conferência renegociadora.

As opiniões sobre a validade e eficiência desses instrumentos são muito controvertidas. Pessoalmente, situo-me entre os que consideram que os dois acordos de que faz parte o Brasil — café e açúcar — foram benéficos não só para o Brasil, mas para o conjunto de países membros, inclusive importadores.

A principal crítica que se faz aos convênios de produtos de base é a de que tendem a "congelar" determinadas situações, que, tendo um dinamismo próprio, tornam, em pouco tempo, obsoletos ou superados os instrumentos que as regulam. Essa crítica seria válida se os convênios não incorporassem, via de regra, cláusulas de revisão periódica, que permitem sua adaptação e evolução. É forçoso, reconhecer, porém, que certos convênios são elaborados a partir da premissa de que é fixa determinada conjuntura tida como permanente ou semi-permanente; uma reversão estrutural torna, pois, difícil fazer funcionar o instrumento de forma satisfatória.

É o que ocorreu, por exemplo, com o Convênio Internacional do Café, que, negociado dentro de um regime crônico de superprodução, vê-se a braços com três anos sucessivos de déficit de produção mundial e com perspectivas bastante diversas daquelas que lhe deram origem. Isso levou os países importadores, na sessão do Conselho da Organização Internacional do Café, em agosto de 1970, a forçar uma decisão política com vistas a provocar deliberadamente uma substancial baixa nos preços; o Convênio, que já fora abalado pela controvérsia sobre café solúvel entre o Brasil e os Estados Unidos, receberia, além desse impacto, o provocado pela demora e pelas qualificações com que o Congresso norte-americano aprovaria a legislação que habilita o Executivo a aplicá-lo.

O futuro do Convênio Internacional do Café é, pois, dos mais incertos e as perspectivas de sua renegociação, que deverá ocorrer nos últimos meses de 1972 e primeiros meses de 1973, são já de si difíceis e podem vir a ser agravadas pela atitude final dos Estados Unidos em relação ao denominado "caso do solúvel".

Um balanço objetivo do Convênio nos seus 8 anos de existência há de reconhecer seus benefícios. Apenas para dar exemplo, as relativas estabilidade e tranquilidade que proporcionou, permitiram ao Governo brasileiro, — sem dúvida com erros e equívocos — encetar uma maciça reestruturação da economia cafeeira, que há de produzir vantagens para o país a médio e longo prazos.

O Convênio Internacional do Açúcar apresenta feições ainda mais alentadoras do ponto-de-vista de esforços integovernamentais de estabilização do mercado de produto de base.

Existente desde antes da II Guerra Mundial, o Convênio do Açúcar funcionava graças à estreita cooperação existente entre Cuba, o maior produtor, e os Estados Unidos. Rompido esse estado de coisas no início da década de 60, o Convênio do Açúcar desintegrou-se rapidamente, agravando-se a situação com a crescente compartimentalização do comércio internacional do açúcar: o Reino Unido, de um lado, com a quase totalidade de seus suprimentos regulada por um acordo preferencial que reserva seu mercado aos fornecedores da Comunidade Britânica; a legislação açucareira norte-americana, de outro, dividindo, através de um sistema de quotas, o mercado dos Estados Unidos entre produtores domésticos e países estrangeiros selecionados; a Comunidade Econômica Européia, finalmente, dentro de seu regime de subvenção à produção agrícola, passando de importador líquido a exportador.

O mercado "livre" tornou-se, por conseguinte, um mercado residual, onde as cotações se aviltavam dia a dia. Nem por isso deixava, porém, de ser importante para uma série de países, como o Brasil, que colocava nesse mercado 50% ou mais de sua disponibilidade de exportação.

Após ingentes esforços, e um período de preços extremamente deprimidos, conseguiu-se, em fins de 1968, negociar um novo Convênio Internacional de Açúcar, sem a participação dos Estados Unidos e da CEE. Apesar disso, os resultados são extremamente satisfatórios: os níveis de preços são duas vezes e meia superiores ao nível de fins de 1968, havendo a ascenção se processado de forma paulatina e colocado o preço do produto em nível pelo menos eqivalente ao custo médio dos exportadores membros do Convênio.

Esses dois exemplos de êxito de Convênios internacionais não significam que esforços em outras áreas não hajam malogrado. Ademais da referência já feita ao Acordo sobre o trigo, cabe salientar numerosas iniciativas que não deram frutos. Há 14 anos que se tenta negociar um Convênio Internacional de Cacau, havendo permeio ainda extemporâneo acordo de produtores. Tentativas no tocante a sisal, algodão, chá, óleos vegetais, banana, cobre, borracha e minério de ferro fracassaram ou ainda se encontram em fase de gestação.

FUNDAMENTOS DA PAZ INTERNACIONAL: BALANÇA DE PODER OU SEGURANÇA COLETIVA*

J. A. de Araújo Castro*

INTRODUÇÃO

Algumas observações preliminares se fazem necessárias sobre a natureza e escopo deste trabalho.

Em primeiro lugar, desejo acentuar que as idéias aqui expendidas o são em caráter estritamente pessoal e não devem ser interpretadas como refletindo necessariamente os pontos de vista do Governo brasileiro ou as tendências de sua Política Externa.

Em segundo lugar, desejaria assinalar que não me propus analisar todo o complexo de questões que normalmente poderiam ser enfeixadas sob o tema geral deste trabalho. Nenhum propósito útil seria com isso alcançado. Limitei-me, assim, a abordar certos aspectos do problema, escolhidos em função de minha experiência pessoal e com ênfase muito especial nas responsabilidades das Nações Unidas em toda a questão de manutenção da Paz e Segurança Internacional. Isso, creio, concilia-se perfeitamente com o tema geral da Conferência que aqui nos reúne.

Em terceiro lugar, não fiz esforço especial no sentido da fria objetividade e do rigor de análise, que constituem o privilégio, a responsabilidade e a maldição do cientista político.

Este trabalho limita-se, assim, a um rápido exame de algumas tendências da situação internacional e abdica da pretensão de tentar uma análise detalhada de problemas específicos. Por isso mesmo, suscita maior número de questões do que resolve e levanta maior número de perguntas do que responde. Em assuntos ainda sujeitos a uma consideração em base experimental, julguei irrealista ir muito além do terreno da conjetura e da especulação. Por outro lado, se deseja aspirar a qualquer valor e autenticidade, qualquer estudo da situação internacional deve renunciar ao dogma e a qualquer conceito de verdade absoluta e resignar-se à humildade e à incerteza. E mais: a esta altura, deve ser reconhecido que nenhum esforço de imaginação nos permitirá arrolar a Paz e a Segurança entre os feitos e realizações da Humanidade.

* Artigo baseado em conferência feita pelo autor, Representante permanente do Brasil junto às Nações Unidas, em Santa Bárbara, Califórnia, em fevereiro de 1970.

• Publicado em 1970

OS TRÊS SIGNIFICADOS DA PAZ

Poderá ajudar-nos em nossa pesquisa procurar alcançar um mínimo de precisão sobre o significado de certos termos e palavras e, em particular, sobre o sentido a ser dado à palavra Paz, pois é claro, a esta altura, que ela não tem um sentido idêntico para as Superpotências, para as Grandes Potências e para a generalidade das nações.

Para as Superpotências, Paz é simplesmente a ausência de uma conflagração universal, com toda uma gama de possíveis complicações nucleares. Somente nesse contexto será possível dizer que conseguimos preservar a Paz e a Segurança internacional durante os 25 anos decorridos desde o fim da Segunda Guerra Mundial. E somente nesse sentido muito limitado, podemos dizer que a paz foi preservada à base de uma balança de poder ou, para utilizar a metáfora de Winston Churchill, sobre os pratos de uma balança de terror. Nos termos sombrios da semântida das Superpotências, o sentido da palavra Paz foi gradualmente evoluindo até significar tão-somente a sobrevivencia da Humanidade.

Para as Grandes Potências, como entidades distintas das Superpotências, a Paz implica um período de relativa normalidade, sujeito às vicissitudes da política de poder e livre de operações militares de tal vulto que possam exigir um esforço de envergadura nacional. Para as nações médias e pequenas, a Paz identifica-se com a segurança e significa, de maneira muito clara, imunidade à agressão e preservação de sua soberania e integridade territorial.

Para os países menores, a Paz é rompida cada vez que a força é empregada, cada vez que uma ameaça é brandida e cada vez que o poder se afirma como único padrão de julgamento das ações nacionais e dos atos humanos. Por sua própria natureza e por sua fraqueza, os países pequenos não se podem permitir o luxo de esposar conceitos demasiado sofisticados de paz e de poder. O instinto de conservação e as necessidades elementares de sobrevivência obrigam os pequenos países a definir a Paz e a Segurança nos termos dos princípios do artigo 2º da Carta das Nações Unidas e conforme os princípios geralmente reconhecidos, mas nem sempre observados, do direito internacional.

ESPERANÇAS E REALIDADES

Os estadistas e diplomatas que promoveram o estabelecimento da Liga das Nações e das Nações Unidas não previram que o conceito de balança de poder se revelaria tão refratário à obsolescência e tão duradouro em sua natureza e em suas características. Recorde-se que Wilson concebera a Liga das Nações como um remédio para o autoritarismo, a balança de poder, a corrida armamentista e outros males semelhantes. Recorde-se ainda, que, em seu relatório ao Congresso dos Estados Unidos sobre Yalta, Franklin Delano Roosevelt chegou a declarar o seguinte: "A Conferência da Criméia marca o fim do sistema de ação unilateral, de alianças exclusivas, de esferas de influência, da balança de poder e de todas as outras experiências que foram utilizadas por séculos e que falharam. Propomos em substituição a tudo isto uma organização universal, na qual todas as nações amantes da Paz terão finalmente uma oportunidade de participar."

O próprio e nunciado do tema deste trabalho "Fundamentos da Paz Internacional: Balança de Poder ou Segurança Coletiva" demonstra, entretanto, que o conceito de balança de poder, contrariamente à expectativa e talvez à própria razão, é ainda considerado como uma das possíveis alternativas na procura da Paz e da Segurança.

Deve ser dito que as previsões otimistas de Woodrow Wilson e Franklin Roosevelt foram frustradas não apenas pelas realidades políticas de hoje mas, em data anterior, pelos próprios artigos e disposições da Carta das Nações Unidas. No tocante à Carta, devemos ter o cuidado de não adotar a mesma atitude em relação a seus princípios que em relação a seus mecanismos.

Os princípios e objetivos da Carta foram concebidos e enunciados com vistas ao futuro. Permanecem tão válidos hoje quanto o eram em 1945 e muito possivelmente permanecerão válidos no futuro previsível. A razão dessa duradoura validade reside no fato de terem eles sido inspirados por considerações "idealistas". Os ideais são às vezes mais permanentes e duradouros do que os fatos. Por outro lado, os mecanismos previstos na Carta visavam claramente ao "realismo", não em função de sua adequação à consecução dos objetivos da Organização, mas em função das realidades do poder em 1945. Quando foram criados os mecanismos de segurança da Organização, os autores da Carta estavam voltados para o passado e não para o futuro. Esses mecanismos não tinham necessariamente como fim, assegurar a observância dos princípios e objetivos da Carta, mas evitar a repetição de uma conflagração mundial. A idéia essencial era a paz e não a justiça. O objetivo principal era a sobrevivência e não o império do Direito Internacional. A Carta pressupunha uma situação internacional de contornos nítidos e precisos, *dramatis personae* perfeitamente caracterizadas, com heróis e vilões, inimigos declarados e aliados conhecidos e resolutos e interesses bem definidos. A aliança que se formara nos primeiros anos da década de 40 deveria manter-se tão firme na paz como na guerra. A premissa da continuidade da cooperação entre os membros da grande aliança estava tão arraigada que os autores da Carta não consideraram seriamente qualquer alternativa à regra da unanimidade nas questões relacionadas com a Paz e a Segurança internacional. Se as Grandes Potências não fossem unânimes em favor de uma determinada ação, esta seria por definição impossível e seria inútil contemplar alternativas destinadas a assegurar a implementação dos princípios e objetivos da Carta. Todo o sistema de segurança das Nações Unidas foi concebido de modo a funcionar somente no caso específico de haver acordo entre as Grandes Potências, que são precisamente aquelas mais inclinadas a divergir, dissentir e discordar. Isto confirma, em minha opinião, a natureza da Carta como um instrumento da política de aliança da Segunda Guerra Mundial. Os mecanismos de segurança da Carta demonstraram, assim, uma acentuada inadequação para assegurar a observância de seus princípios e objetivos. Estes estavam muito além do estágio das relações internacionais em 1945, ou até mesmo em 1970. Poderíamos dizer que os mecanismos já eram antiquados e estavam superados pelos acontecimentos no próprio momento de sua criação. Como quer que seja, o fato irrefutável é que o conceito de balança de poder, que já excedeu a sua utilidade, continua a ser invocado. Um rápido exame da situação internacional nos convencerá que esta não é a idade de ouro da Paz, mas a idade de ferro do Poder.

A IDADE DE FERRO DO PODER

Uma filosofia baseada exclusivamente no Poder afirma-se agora por toda a parte e, o que é mais grave, nunca o Poder e a violência desfrutaram de grau tão alto de respeitabilidade, na medida em que novas teorias e doutrinas se enunciam para justificá-los. Os cientistas políticos e os filósofos têm-se revelado extremamente férteis e solícitos nesses ritos ancilares relacionados com o novo culto da Força. A própria concepção de uma categoria especial de Superpotências, distinta da categoria geral das Grandes Potências, é reveladora de uma nova atitude psicológica e de um novo complexo de valores políticos. "Overkill", termo que se tornou lugar-comum nas obras e tratados sobre relações internacionais, é a

palavra mais sinistra que já emergiu do léxico da humanidade em toda a história da grande aventura humana no campo da linguagem e da semântica. A morte já não é o fim e o término de todas as coisas. Ela agora admite gradações e superlativos. Há os que não se contentam com o aniquilamento. Há alguns espíritos que parecem comprazer-se num pesadelo de "sobremorte" e "sobreaniquilamento".

O culto do Poder e o temor reverencial à Força tornaram-se tão respeitáveis que agora inspiram alguns dos documentos básicos das relações entre os homens. Tomemos, como exemplo, o Tratado de Não Proliferação e Armas Nucleares, que se baseia em uma teoria de diferenciação entre nações adultas responsáveis e poderosas e nações não poderosas e, por isso mesmo, não responsáveis e não adultas. A premissa fundamental desse documento é que, contrariamente à experiência histórica, o Poder gera a moderação e o Poder traz consigo a responsabilidade. Uma filosofia de sucesso, baseada no Poder e suas realizações, transpõe agora a esfera dos indivíduos para afirmar-se no âmbito dos povos e das nações. A presunção generalizada é de que o perigo está nos países desarmados e não nos vastos e sempre crescentes arsenais das Superpotências. O perigo é agora um atributo dos fracos e não um atributo dos fortes. Ao conferir poderes e prerrogativas especiais às nações que atingiram o *status* de adultas na era nuclear, esse Tratado poderá acelerar ao invés de impedir a corrida pelo poder. No mundo das nações, como no mundo dos homens, todos podem doravante esforçar-se, apesar de todas as dificuldades, para tornarem-se poderosos, fortes e bem sucedidos. O Tratado consagra o Poder e é uma institucionalização sem disfarce da desigualdade entre os Estados. Por outro lado, é curioso notar que a China Continental foi colocada pelo Tratado na categoria de países adultos e responsáveis, não obstante consideráveis dúvidas de parte das duas Superpotências quanto às suas intenções pacíficas.

As atuais tendências na conjuntura internacional refletem a presença indisfarçável do Poder e das pressões. Acontecimentos recentes confirmam esta avaliação pouco otimista. Tomemos a Tcheco-Eslováquia e recordemos que em uma só noite um dos Membros Permanentes do Conselho de Segurança, aos quais a Carta confiou a responsabilidade principal no campo da Paz e da Segurança internacional, em uma só noite, repito, um dos Membros Permanentes violou brutal e abertamente todos os princípios enumerados no Artigo 2º da Carta e, o que é mais grave, procurou justificar esta violação com a formulação de uma estranha e bárbara teoria de "soberania limitada". Para queles que assistiram às reuniões do Conselho de Segurança durante a semana que se seguiu à invasão, ficou claro que se houve muitos a denunciar a agressão desencadeada contra um país indefeso, foram poucos — e não necessariamente os mais poderosos — que impugnaram a esdrúxula doutrina em que ela pretendia apoiar-se. O fato é que a doutrina, como norma, era ainda mais perigosa e nefasta do que a invasão, como episódio, pois pressagiava um contexto mundial de esferas de influência, facilmente transformáveis em esferas de dominação. A invasão e a ocupação da Tcheco-Eslováquia demonstraram a que ponto as nações estão indefesas diante da possibilidade de agressão. Este foi um choque do qual até hoje as Nações Unidas não se recuperaram.

O Poder é sem dúvida a mais persistente e duradoura das paixões humanas. Se isso é verdadeiro para os indivíduos é ainda mais verdadeiro para as Sociedades, Nações e Estados. Deve ainda ser notado que os limites da ética nacional são consideravelmente mais flexíveis e mais elásticos do que os limites da ética individual. A "razão de Estado" tem sido freqüentemente invocada para justificar crimes e agressões.

O Poder, o prestígio e o sucesso justificam muitas coisas no mundo de hoje. Por isso mesmo, o Poder não é algo de que os homens e as nações se inclinem a despojar-se facilmente.

O CONGELAMENTO DO PODER. 1945 E 1967.

Em ocasião recente, procurei demonstrar que não existe necessariamente uma contraposição entre os dois conceitos: Nações Unidas e "Política de Poder". Na realidade, uma análise acurada da Carta de São Francisco revelará que a idéia, o conceito e a realidade do Poder estão incorporados em seu texto. Recorde-se que as palavras "Nações Unidas" constituem uma expressão de guerra e não de paz, cunhada por Franklin Delano Roosevelt para designar as nações aliadas em guerra contra as potências do Eixo. A Carta chega mesmo a falar de "Estados inimigos" (Artigos 53 e 107). A Carta marcou o fim de uma guerra mundial e refletiu, naturalmente, os pontos de vista e os interesses das principais potências vitoriosas na Segunda Guerra.

A Carta é um documento de pós-guerra e visava a consolidar o quadro político e estratégico de 1945. Destinava-se a estabelecer que as cinco maiores potências da coligação vitoriosa de 1945 conservariam para sempre seu *status* de Grandes Potências, pois qualquer emenda ou revisão da Carta dependeria do voto unânime dos cinco Membros Permanentes do Conselho de Segurança e seria altamente improvável que qualquer dessas nações viesse a renunciar voluntariamente aos poderes e prerrogativas inerentes a essa categoria especial de países ou se dispusesse a compartilhar esses poderes e prerrogativas com quaisquer eventuais novos membros permanentes do Conselho. 1945, ano da assinatura da Carta, e 1967, data limite para que as nações se qualificassem como potências nucleares, representam hoje as duas bases para a construção e consolidação da nova estrutura de poder mundial. Arbitrária e anti-historicamente, a corrida pelo poder é, assim, considerada encerrada e irreversível. Os poderes e prerrogativas que a Carta conferiu aos Membros Permanentes nas questões relativas à paz e à segurança foram agora ampliados e estendidos até incluir os campos da economia, da ciência e da tecnologia. Pretende-se agora que a estrutura de Poder no mundo esteja congelada para sempre, à base de dois momentos históricos arbitrários, 25 de junho de 1945 e 1º de janeiro de 1967. Um rápido exame da História Universal demonstrará como foram fúteis e sem sentido tentativas anteriores de congelar estruturas de poder nas relações internacionais em função de datas e momentos históricos.

DA BALANÇA DE PODER À SEGURANÇA COLETIVA

A Carta baseou-se na idéia de Paz e não na idéia de Justiça distributiva entre as nações. É um documento de "realismo" político e reflete, como já disse, a vontade política das grandes potências vitoriosas em 1945. Entretanto, apesar de suas concessões às realidades do Poder, a Carta contém alguns princípios básicos e enuncia alguns objetivos fundamentais que são da mais alta importância.

Os princípios contidos no artigo 2º deveriam ter o valor de uma verdadeira "Declaração de Direitos" e deveriam, a meu ver, ser a própria "raison d'être" da Organização. Eles constituem o cerne da Carta e os princípios a serem preservados e salvaguardados em qualquer eventual revisão daquele documento. Deveriam, contudo, ser fortalecidos e revitalizados pela observância e não, como hoje, comprometidos por constantes violações e flagrante desrespeito.

O princípio fundamental é, na realidade, o contido no parágrafo 4 do artigo 2º, que exige a todos os Membros da Organização que se abstenham da ameaça ou emprego da força contra a integridade territorial ou a independência política de qualquer Estado ou para qualquer outro fim incompatível com os Princípios e Objetivos das Nações Unidas. Este é o princípio do qual, em grande parte, dependem todos os outros princípios. A observância uniforme, por grandes e pequenas potências, desse simples mas importantíssimo princípio da renúncia à ameaça e ao uso da força teria o efeito mágico de eliminar tensões e

angústias das relações internacionais, de restaurar a fé e a confiança mútua entre as nações, de abrir caminho para o desarmamento e, conseqüentemente, para o progresso e o desenvolvimento.

A questão essencial é, pois, a seguinte: "Estão as nações preparadas ou não para renunciar à ameaça e ao uso da força para a consecução de seus fins e objetivos políticos?". Não há como evitar essa pergunta, que é a mais importante de todas e que deve ser dirigida não apenas à atuais Superpotências mas a todos os países do mundo. A situação é extremamente simples: a menos que a totalidade das nações renuncie ao recurso da ameaça ou uso da força, todas as tentativas de melhoria da situação internacional serão uma perda de tempo e de energia.

A ARTE SUTIL DA CO-PRESIDÊNCIA

Os esforços ora desenvolvidos pelas atuais Superpotências em busca da paz não deveriam ser interpretados como se estivessem baseados nas velhas concepções de balança de poder. Essas concepções tornaram-se obsoletas pelas realidades da era nuclear, realidades essas que distorceram e alteraram todas as questões de poder preexistentes. A balança de terror é um fato, um precário e perigoso fato mas não pode certamente erigir-se em metodologia. As bases da paz não podem evidentemente repousar em uma balança, seja de poder, seja de terror. Os esforços ora desenvolvidos pelas duas Superpotências parecem antes radicar-se em um novo conceito e em uma nova arte política: a arte sutil da "co-presidência".

Talvez seja pertinente recordar quanto a conjuntura internacional tem mudado desde outubro de 1962, ou em outras palavras desde os "treze dias" da crise cubana. Os Estados Unidos venceram aquela confrontação porque arriscaram mais e arriscaram mais porque Cuba era mais importante para os interesses da segurança dos Estados Unidos do que para os interesses políticos da União Soviética. E a guerra fria, que até então se desenrolava em favor da União Soviética, passou a correr em favor dos Estados Unidos. 1962 foi realmente um momento decisivo na confrontação Leste-Oeste, pois marcou o início de negociações contínuas e intensas entre as duas Superpotências, com o entendimento tácito, não escrito, que cada uma delas procuraria evitar exacerbar tensões em determinadas áreas de especial interesse para outra. Houve mesmo quem sugerisse que um novo Tratado de Tordesilhas estava em formação. A confrontação prossegue, o jogo continua, mas as regras mudaram substancialmente e as Nações Unidas não poderiam deixar de refletir essa mudança. Em primeiro lugar deve-se notar que o ciclo de consultas diretas e intensas entre os Estados Unidos e a União Soviética determinou o declínio da influência das chamadas nações neutralistas ou não alinhadas nas Nações Unidas. Essas nações nunca exerceram uma influência política considerável nas questões internacionais, mas desempenhavam um papel diplomático importante, pois muitas vezes atuavam como mediadores entre posições extremadas a Leste e a Oeste. A crise da política de alianças trouxe consigo uma crise paralela no movimento de não alinhamento. Hoje os Estados Unidos e a União Soviética negociam diretamente sobre todo o complexo de problemas mundiais. Hoje não existem intermediários nas negociações entre os Estados Unidos e a União Soviética. Embora a confrontação prossiga, ambas as partes estão determinadas a procurar alcançar alguns acordos básicos os quais, à falta de melhor nome, podem ser chamados "acordos de sobrevivência". A sobrevivência é, evidentemente, o primeiro requisito da confrontação.

Em seu funcionamento e em suas atividades as Nações Unidas não podem deixar de refletir os traços extremamente cambiantes da presente situação internacional. É altamente duvidoso, em minha opinião, que o atual estágio de confrontação entre as duas Superpo-

tências seja inteiramente superado por uma anunciada era de negociações. No futuro previsível é mais provável que tenhamos simultaneamente confrontação e negociação, tensão e *détente,* angústia e esperança. Estamos resignados à possibilidade de que a confrontação entre os Estados Unidos e a União Soviética continue durante anos e talvez décadas. Essa confrontação não decorre apenas de divergências de caráter ideológico, mas também, muito naturalmente, como tantas vezes no passado, de um conflito de interesses e de um conflito de poder entre as duas maiores potências do mundo.

Entretanto, não obstante a confrontação, é fácil observar que em um número crescente de questões importantes as posições das duas Superpotências no foro das Nações Unidas começam a revelar curiosos traços de coincidências. Como potências nucleares e como países altamente industrializados, os Estados Unidos e a União Soviética têm assumido posições bastante conservadoras em assuntos como a não proliferação de armas nucleares, desenvolvimento econômico, utilização pacífica e de energia nuclear e outros. Com o esmaecimento da guerra fria e com o entendimento tácito de que as questões fundamentais para as relações Leste-Oeste, tais como Berlim e Vietnam, não deveriam ser discutidas nas Nações Unidas, hoje os Estados Unidos e a União Soviética tendem mais a concordar do que a discordar nos principais problemas discutidos nesse foro. A confrontação típica das Nações Unidas é agora entre os países nucleares e altamente industrializados e os países em desenvolvimento.

O que acontece é que a confrontação entre os Estados Unidos e a União Soviética nas Nações Unidas está cada vez mais sendo acompanhada por uma certa coincidência de interesses das duas Superpotências em determinadas áreas e questões. Daí a noção corrente de uma co-presidência, identificável no interesse das Superpotências em congelar a estrutura de poder em seus níveis atuais, na conclusão do Tratado de Não Proliferação e nas negociações que se processam continuamente sobre toda uma gama de problemas e questões internacionais.

Devemos, entretanto, ter o cuidado de evitar supersimplificações e generalizações apressadas e indevidas. Evidentemente, as duas Superpotências continuarão a perseguir objetivos finais perfeitamente distintos. O método da co-presidência encontrará sua aplicação em questões e problemas colaterais, à medida que estes vão emergindo do presente contexto internacional.

DO DESARMAMENTO AO CONTROLE DE ARMAMENTOS

O interesse comum das Superpotências em congelar e estabilizar a estrutura mundial de poder à base das datas arbitrárias de 1945 e 1967, levou-as a substituir o conceito original de "desarmamento geral e completo", mencionado na Resolução 1.772 (XVI) da Assembléia Geral, pelo novo conceito de "controle de armamentos" ou "limitação de armamentos". Por outro lado, é óbvio nas negociações no campo do desarmamento, seja em Genebra, seja em qualquer outro lugar, nenhuma das Superpotências aceita a idéia de despojar-se de sua capacidade de "overkill". Como já foi dito, as conversações de Helsinki adotam como tema o supérfluo, ou, em outras palavras, a possibilidade de eliminação do que potencialmente excede os limites do "overkill".

É sem dúvida significativo que no léxico das Grandes Potências, a palavra desarmamento esteja sendo lenta e gradualmente superada pelos conceitos de "controle de armamentos" ou "limitação de armamentos". O desarmamento geral e completo é agora encarado como quimérico ou utópico, embora fosse esse claramente o objetivo atribuído ao Comitê do Desarmamento em Genebra e embora fosse esse o objetivo das negociações precipitadas pelo Acordo Zorin-Stevenson de 1961. Em seus esforços em direção desse obje-

tivo, o Comitê de Genebra não realizou qualquer progresso além de um acordo sobre a redação de dois parágrafos de um eventual preâmbulo de um eventual tratado. Esperamos que os atuais esforços pelo estabelecimento de um estatuto de desmilitarização para os fundos marinhos e oceânicos sejam coroados de sucesso, para que não se justifiquem as atuais críticas e acusações de que o Comitê de Genebra foi operante e bem sucedido em um único caso, qual seja, quando se concentrou em desarmar, através do Tratado de Não Proliferação, países que já estavam desarmados.

É imperativo que se prossiga nos esforços iniciados, mas com uma dose de realismo adequada. O desarmamento é basicamente um problema de poder e tradicionalmente os problemas de poder têm sido solucionados e resolvidos exclusivamente pela operação dos mecanismos do próprio poder. O desarmamento é um problema central, um "problema-spectrum" e todos os outros problemas nele se refletem. Comparado com o problema do desarmamento, qualquer outro problema mundial, inclusive o de Berlim, do Vietnam ou do Oriente Médio, apresenta-se como de solução relativamente simples. Na solução de qualquer desses problemas, cada uma das partes tem uma idéia aproximada do que teria a dar ou a receber, do que estaria a perder ou a ganhar, e uma solução alcançada hoje poderia ser modificada amanhã, se conservados os meios de alterá-la no futuro. Um passo em falso no terreno do desarmamento pode, entretanto, ser irreversível, já que neste caso estão em jogo as próprias bases do poder. De qualquer maneira, o problema do desarmamento é de tal importância e magnitude que neste campo tão vasto e tão complexo cada pequeno passo se reveste de especial importância. O desafio lançado a Genebra é precisamente o de tentar resolver este problema de força através de meios pacíficos e diplomáticos, de promover a redução de armamentos através de negociações na mesa de conferências e não em cima das ruínas de uma nova conflagração, que traria o aniquilamento geral e completo juntamente com o desarmamento geral e completo.

OS CÍRCULOS MINGUANTES DE NEGOCIAÇÕES

Torna-se dia a dia mais patente que as Nações Unidas desempenham um papel cada vez menor na estratégia política das Superpotências, que preferem negociar secreta e bilateralmente sobre um considerável número de problemas.

Um caso a assinalar: a agenda de qualquer sessão regular da Assembléia Geral das Nações Unidas é longa e repleta de temas, mas seria em vão procurar nela qualquer menção a alguns dos mais sérios problemas que cotidianamente nos preocupam e atemorizam. Parece mesmo prevalecer um estranho entendimento tácito no sentido de que um debate nas Nações Unidas sobre uma determinada questão poderia envenenar de tal maneira a atmosfera política que o problema em causa se tornaria insolúvel. É difícil aceitar esse ponto de vista, a menos que se pretenda condenar as Nações Unidas ao silêncio, à omissão e à impotência.

As mesmas dúvidas e desconfianças quanto à possibilidade ou à utilidade de um debate franco e aberto parecem motivar a tendência existente de tratar certas questões em círculos restritos e minguantes. Muito freqüentemente, sem que qualquer razão plausível seja apresentada, favorece-se a transferência do foro de uma Assembléia de 126 Membros para um Conselho de Segurança de apenas 15 Membros, sob o argumento de que seria irrealista tentar a solução de um dado problema em um órgão de atribuições tão variadas e de composição tão numerosa. Uma vez remetido o assunto ao Conselho, surge a idéia de que seria talvez mais prático e mais razoável evitar a discussão por um órgão de 15 Membros, número que a essa altura já parece execissivo e inconveniente. Caímos, assim, nos 5 Membros permanentes e em prazo extremamente curto os cinco se reduzem a 4. Surge então o pensa-

mento que, em última análise, pesadas e sopesadas as realidades do poder, seria mais aconselhável e mais realista deixar a questão de lado e abandoná-la à discrição das duas Superpotências. Foi precisamente o que aconteceu no caso do Oriente Médio e de alguns outros problemas mundiais como o desarmamento e não proliferação de armas nucleares. A co-presidência daí resultante parece inspirada por noções de esferas de influências e de balanças de poder, que constituem em si mesmas a própria negação dos propósitos e objetivos da Carta.

Já se disse que as Nações Unidas, embora capazes de desempenhar um papel na solução de conflitos entre pequenas nações, não poderiam interferir de maneira eficaz nos conflitos que envolvessem qualquer das Grandes Potências. Agora essa teoria é levada ao extremo e estendida aos conflitos entre os pequenos países, já que, ao parecer, tais conflitos envolvem sempre interesses de grandes potências. Na verdade é uma ilusão perigosa tentar estabelecer uma linha divisória precisa entre grandes e pequenos conflitos. Em um mundo permanentemente solicitado pelas forças antagônicas do policentrismo e da bipolarização os chamados pequenos conflitos tendem a inserir-se num contexto mais amplo e mais complexo de maneira a interessar toda a comunidade internacional. Há algum tempo, tive a oportunidade de registrar no Conselho de Segurança que o problema do Oriente Médio, difícil de solucionar-se nos seus próprios termos, poderia tornar-se totalmente insolúvel se revalasse na direção que parece hoje tomar e se transformasse em mais um capítulo da longa história da confrontação Leste-Oeste.

A experiência nos ensina que um problema não se torna necessariamente mais fácil de resolver pela simples redução, ainda que drástica, do número de partes na mesa de negociações. Há sempre o risco de que, num estágio final que conte apenas com a presença das Superpotências, cada uma delas venha a concluir em julgamento separado que existe um negociador demais na mesa de conferências. O método da copresidência não representa, assim, um expediente fácil e seguro para a solução dos problemas internacionais.

BALANÇA DE PODER E SEGURANÇA COLETIVA

Segurança coletiva e balança de poder não são proposições que se excluam mutuamente e é mesmo raro encontrar qualquer delas em forma pura. O sistema de segurança das Nações Unidas não constitui exceção a esta regra. Nele encontramos elementos mistos de balança de poder e segurança coletiva. Mais especificamente, trata-se de um sistema de segurança coletiva reforçado e temperado por um esquema de balança de poder.

Isso se evidencia muito particularmente no caso do órgão das Nações Unidas ao qual foi atribuída a responsabilidade principal pela manutenção da paz e da segurança internacional. A instituição dos membros permanentes do Conselho de Segurança é uma indiscutível concessão às realidades do poder. Evidentemente a distribuição de poder no mundo mudou bastante desde o estabelecimento das Nações Unidas e os cinco Membros permanentes não mais correspondem às cinco maiores potências de hoje. Não obstante essa discrepância, o Conselho é um órgão que explicitamente reconhece e acata as realidades do poder.

Por outro lado, o Conselho de Segurança não deixa de representar um esforço no sentido de por em funcionamento um sistema de segurança coletivo. O Conselho como um todo é o centro nervoso do sistema de segurança coletiva das Nações Unidas. Enquanto os Membros permanentes derivam da força militar seu direito de sentar-se no Conselho, os Membros não permanentes representam um corte transversal da comunidade internacional, que lhes cabe representar. Assim, pode-se dizer em princípio que as decisões adotadas pelo Conselho refletem a vontade da maioria da comunidade das nações.

Muito tem sido dito sobre o chamado "direito de veto" dos Membros permanentes. É igualmente interessante assinalar que é possível aos Membros não permanentes bloquear uma determinada decisão ou ação do Conselho, mesmo se com isso contrariarem os interesses das Grandes Potências. Nesse sentido, a posição dos Membros permanentes foi reforçada pelo aumento da composição do Conselho de 11 para 15 membros, com a conseqüente admissão de 4 novos membros não permanentes.

Enquanto anteriormente os votos de apenas 2 membros não permanentes eram necessários para assegurar a maioria para a aprovação de uma decisão apoiada pelas cinco Grandes Potências, agora se fazem necessários os votos de 4 membros não permanentes. Embora até hoje teórica, a possibilidade de obstrução no Conselho pelos membros não permanentes não é tão singular como poderia parecer à primeira vista. Pode-se recordar que a resolução sobre garantias de segurança relacionadas com o Tratado de Não Proliferação encontrou considerável resistência nas Nações Unidas e não obteve o voto de 4 dos membros não permanentes, desta vez acompanhados pela França. Uma resolução dessa natureza e outras questões de interesse comum das Superpotências poderiam eventualmente ser bloqueadas no Conselho por uma coalizão de membros não permanentes. Nessas condições, se a ampliação do Conselho contribuiu de certa maneira para reduzir sua tendência em favor do poder, nada fez para enfraquecer a indisfarçável tendência no sentido da inércia e da inação.

O mecanismo de funcionamento do Conselho foi construído de modo a favorecer a inércia. Baseou-se na premissa de que uma ação tomada sem o apoio unânime dos membros permanentes, ou seja, das Grandes Potências, seria pior e mais perigosa do que a contemplação passiva da violação dos princípios e objetivos da Carta, inclusive a agressão e a guerra. O valor dessa premissa foi posto em dúvida pelas próprias Nações Unidas quando adotaram, em 3 de novembro de 1950, a resolução "Uniting for Peace", a qual estabelecia que na eventualidade do Conselho de Segurança, à falta de acordo de seus membros permanentes, deixar de exercer suas responsabilidades primordiais na manutenção da paz, a Assembléia poderia considerar o assunto imediatamente com vistas a formular recomendações para medidas coletivas, inclusive o uso de força armada caso necessário. A tendência natural do Conselho para a inação tende a aumentar em proporção geométrica à gravidade das medidas contempladas. Assim sendo, na presente conjuntura internacional e no futuro previsível, as possibilidades de aplicação pelo Conselho das medidas coercitivas do Capítulo VII da Carta — em particular o emprego da força contra a agressão — são praticamente inexistentes.

RETORNO À DIPLOMACIA

Dada a impossibilidade prática de aplicação efetiva de medidas coercitivas conforme o Capítulo VII da Carta, o único caminho aberto ao Conselho de Segurança no momento atual é o aperfeiçoamento e desenvolvimento das atribuições que lhe são conferidas pelo Capítulo VI, ou seja, expandir o seu campo de ação na procura de acordo entre as partes de uma disputa e na aplicação de medidas para prevenir a eclosão de conflitos. A necessidade de uma participação mais ativa das Nações Unidas no processo de solução de controvérsias por meios pacíficos ficou claramente demonstrada pelas operações de paz realizadas pela Organização. Esse tipo de ação não fora previsto na Carta e surgiu na realidade como uma resposta flexível às necessidades de uma situação internacional em constante evolução. Infelizmente, a questão das operações de paz encontrou terreno áspero no Conselho de Segurança e mais uma vez foi necessário recorrer à Assembléia Geral para contornar a tendência à inação que caracteriza o Conselho. O Secretário-Geral das Nações Unidas, em discurso pronunciado em outubro de 1969, assinalou certa evolução no método de funcionamento do Conselho na medida em que os debates se transferiram das sessões públicas

para conversações privadas, evitando-se assim "demonstrações públicas de completo desacordo e impasse". Como resultado, afirmou o Secretário-Geral, o Conselho "tende agora a adotar resoluções importantes por unanimidade..."

Esse desenvolvimento pode, sem dúvida, representar um progresso no sentido de uma ação mais eficaz pelo Conselho, pois acentua os aspectos diplomáticos da solução de controvérsias e reduz o "desacordo público cheio de acrimônia", que geralmente é pouco mais que um exercício de propaganda. O progresso alcançado é, entretanto, bastante modesto, pois a unanimidade do Conselho é geralmente alcançada a expensas da significação das resoluções adotadas. É freqüentemente uma "unanimidade de papel", pouco mais que um jogo de palavras, um exercício de redação que deixa margem generosa para interpretações divergentes e até mesmo contraditórias não só pelas partes de um conflito ou de uma controvérsia, mas também pelos próprios membros do Conselho. É conveniente lembrar que essas "decisões unânimes" são freqüentemente seguidas de declarações "interpretativas" pelos membros do Conselho, através das quais cada um deles anexa à resolução seu próprio entendimento do texto. Na realidade, o consenso que tem sido alcançado pelo Conselho nos últimos tempos representa antes um artifício processual do que uma contribuição genuína para a paz internacional.

Não desejo de maneira alguma menosprezar essa tendência para a unanimidade. Entretanto, é indispensável que essa "unanimidade de papel" ceda lugar a acordos autênticos e é necessário pensar em meios e métodos para assegurar a implementação das decisões do Conselho. Uma vez que, como já disse, a adoção de medidas coercitivas pelo Conselho é, no momento, irrealista, a solução deve ser procurada na utilização plena dos meios diplomáticos disponíveis.

Um primeiro passo nesse sentido seria o envolvimento das partes de uma controvérsia no processo de harmonização de pontos de vista que já tem lugar regularmente entre os membros do Conselho de Segurança. A participação ativa das partes contribuiria grandemente, em minha opinião, para que fossem alcançadas soluções eficazes e adotadas decisões significativas e não meras "unanimidades de papel". O envolvimento das partes poderia ser assegurado pelo estabelecimento no âmbito de Conselho de Segurança de Comitês *ad hoc* para a solução pacífica de controvérsias. Caberia a esses Comitês a tarefa de procurar uma solução de acordo com os princípios e objetivos da Carta para situações específicas que envolvam um conflito ou uma controvérsia. Deveriam ser integrados pelas partes de uma controvérsia e por duas ou quatro outras delegações, escolhidas pelas partes e que as assistiriam na procura de uma solução. Um representante especial do Secretário-Geral poderia também participar das reuniões dos Comitês *ad hoc*.

Comitês de tamanho reduzido, reunindo-se em caráter privado, sem agenda, atas oficiais, regras de procedimento e outros apêndices burocráticos poderiam dispensar declarações formais e discussões processuais geralmente destinadas apenas a fins de propaganda. Por outro lado, esses Comitês teriam o pleno apoio do Conselho de Segurança e das Nações Unidas. Os Comitês poderiam submeter ao Conselho de Segurança relatórios sobre suas conclusões e o Conselho poderia então endossar essas conclusões e os eventuais acordos, dando-lhes assim o necessário grau de formalização. A adoção de um tal mecanismo em nada diminuiria a autoridade do Conselho. Pelo contrário, viria prestigiá-la na medida em que criaria as pré-condições para o estabelecimento de esquemas viáveis tendentes a assegurar a paz e a segurança internacionais. Seria de esperar-se que as Grandes Potências fossem chamadas a desempenhar um papel de grande importância nesses Comitês. Nisso haveria somente vantagens, pois a ação das Grandes Potências seria exercida a pedido das partes, dentro dos limites da Carta das Nações Unidas e em conformidade com os princípios e objetivos da Organização.

Os Comitês *ad hoc* deveriam acima de tudo conservar-se flexíveis de modo a funcionar como um instrumento útil e não apenas como outro foro para a repetição de debates formais. Os Comitês deveriam ter competência para discutir todo o complexo de questões ligadas à manutenção da paz ou à solução de conflitos e controvérsias em casos específicos. Deveriam ainda ser capazes de agir não somente *ex post facto*, mas também em caráter preventivo, a fim de aliviar situações potencialmente explosivas. E é óbvio que a idéia do estabelecimento de um tal mecanismo pressupõe antes de tudo uma certa vontade ou uma certa inclinação das partes de uma controvérsia a solucioná-la por meios pacíficos.

Um procedimento semelhante ao que acabamos de delinear não seria certamente uma panacéia para todos os problemas das Nações Unidas e muito menos para os problemas da segurança internacional. Entretanto, dotaria a Organização de um mecanismo bastante flexível para a procura de acordos e poderia em alguns casos substituir com vantagem os métodos até agora seguidos pelo Conselho. Aventuro-me até mesmo a dizer que mecanismos como esse poderiam abrir caminho para uma atuação mais efetiva das Nações Unidas em muitos problemas de segurança internacional dos quais a Organização parece hoje ausente mais pelo caráter público de suas reuniões e pela falta de flexibilidade de seus métodos de trabalho do que propriamente por falta de competência ou de capacidade.

RUMO À REVISÃO DA CARTA

As considerações acima aduzidas indicam claramente a necessidade de uma revisão da Carta das Nações Unidas, na primeira oportunidade que se ofereça, de maneira a adaptá-la às necessidades de paz, justiça e progresso em nosso tempo. O simples fato de que a esmagadora maioria dos atuais membros da Organização não tenha tido a oportunidade de emitir seus pontos de vista na negociação de um documento que regula e disciplina suas relações internacionais é o melhor e mais forte argumento em favor da revisão. Além disso, necessitamos de uma Carta que marque o começo de uma paz e não o fim de uma guerra.

Se as circunstâncias políticas permitirão ou não uma revisão de monta no futuro previsível é uma questão aberta a dúvidas e especulações, visto que a Carta, juntamente com outros instrumentos internacionais tem desempenhado um papel importante no processo de congelamento e estabilização da estrutura internacional do poder. Para os países menores, a revisão deveria ser um alvo natural e um dos principais objetivos de sua atividade política das Nações Unidas. Tal atitude teria o significado de um protesto contra a atual predominância do poder e da força nas relações internacionais. O vigésimo quinto aniversário da Organização, em 1970, poderia proporcionar o foro e a oportunidade para uma primeira discussão formal de um problema que já não pode ser elidido.

Se quisermos manter as Nações Unidas como um Organismo vivo, devemos permitir-lhe viver, crescer e sofrer transformações naturais de modo a refletir as mudanças reais do mundo real. Nem as Nações Unidas nem a humanidade podem pretender viver para sempre no ano de 1945. E é extremamente duvidoso que a segurança internacional e uma paz permanente possam ter como base o congelamento do tempo e da história.

OITO CONCLUSÕES E UM SUMÁRIO

1. Para os países menores, Paz é sinônimo de Segurança e significa, de maneira muito direta, soberania, integridade territorial e imunidade contra agressão ou ocupação estrangeira. A idéia de Justiça vincula-se assim, naturalmente, à idéia de Paz. A Paz não tem o mesmo sentido para todas as nações e o mesmo pode ser dito quanto à Segurança.

II. Nem a balança de poder nem a segurança coletiva estão hoje em condições de oferecer uma base sólida e firme para a Paz internacional. A balança de poder tornou-se obsoleta e a segurança coletiva ainda não amadureceu. É uma questão de "não mais" no primeiro caso e de "não ainda" no segundo.

III. Os esforços comuns ora realizados pelas Superpotências, valendo-se da "arte sutil da co-presidência", visam ao congelamento e à estabilização do poder à base de duas datas arbitrárias (25 de junho de 1945, data da assinatura da Carta das Nações Unidas, e 1º de janeiro de 1967, data limite para as nações se habilitarem como estados militarmente nucleares, nos têrmos do Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares).

IV. No léxico das Grandes Potências o conceito de desarmamento está sendo superado pela expressão "controle de armamentos" ou "limitação de armamentos". Os esforços comuns por elas desenvolvidos visam antes à manutenção da presente ordem internacional e à prevenção de uma conflagração nuclear em escala mundial que ao estabelecimento de uma Paz e Segurança permanentes entre as nações em consonância com os princípios e objetivos da Carta de São Francisco.

V. Em jargão diplomático, "realismo" passou a significar a aceitação passiva do poder como a única medida capaz de aferir os atos dos homens e as atividades das nações.

VI. Embora os mecanismos contemplados pela Carta das Nações Unidas se tenham revelado inadequados e inoperantes, seus princípios e objetivos permanecem tão válidos hoje quanto o eram em 1945 e possivelmente permanecerão válidos no futuro previsível.

VII. O Conselho de Segurança, que fora anteriormente paralisado pelo veto, é agora freqüentemente paralisado pelo "consenso" ou pela "unanimidade". Dada a impossiblidade prática da aplicação das medidas coecitivas previstas no Capítulo VII da Carta, o melhor caminho aberto ao Conselho de Segurança no momento atual consistiria no desenvolvimento e no aperfeiçoamento de suas atribuições nos termos do Capítulo VI. Atq eus e proceda a uma revisão da Carta, será necessário um esforço criador mais consistente para que se chegue à utilização plena dos meios e mecanismos ao alcance do Conselho de Segurança e de toda a Organização para a solução pacífica de controvérsias internacionais.

VIII. O vigésimo quinto aniversário das Nações Unidas deveria oferecer uma oportunidade para reafirmação dos princípios e objetivos da Carta de São Francisco. Ninguém pode afirmar que esses princípios deixaram de resistir à prova do tempo. Não obstante, é verdade que foram freqüentemente ignorados, desrespeitados ou violados. A tarefa que se impõe às Nações Unidas é a de transformar esses ideais em realidade. As Nações Unidas podem representar apenas uma tênue esperança de Paz. Mas não existem outras esperanças.

O BRASIL E A ENCAMPAÇÃO DE CONCESSIONÁRIAS ESTRANGEIRAS*

Barbosa Lima Sobrinho

O ato do Governo da União, intervindo na Companhia Telefônica Brasileira, e a notícia dos acordos estabelecidos com o Presidente Kennedy, para a encampação das empresas controladas pelo capital estrangeiro e que aqui exploram serviços públicos concedidos, continuam a ser debatidos na imprensa e na tribuna do Congresso Nacional. Não são ainda conhecidos todos os aspectos do problema. A impressão, porém, que se pode ter, é a de um entendimento das cúpulas governamentais dos dois países. Até há pouco tempo, qualquer medida, tendente à intervenção nas concessionárias estrangeiras, provocava reações violentas, com repercussões agressivas no jornalismo americano. E, de repente, todos se mostram favoráveis a um programa de encampação. O Governo dos Estados Unidos manifesta o seu propósito de afastar o capital americano de uma área de atritos, como a que se criou em torno das concessionárias de serviços públicos. E há tanta cordialidade nos acionistas americanos, e na imprensa que lhes defende os interesses, que a impressão que se pode ter é a de que tudo partiu dos Estados Unidos. O Brasil está apenas concordando com tudo isso, o que é suficiente para que não tenhamos dúvida de que o plano esboçado interessa mais aos Estados Unidos do que ao próprio Brasil. Ainda não temos uma convicção mais profunda a esse respeito, pelo fato de não serem ainda conhecidos muitos pormenores dos entendimentos processados, na recente visita, aos Estados Unidos, do Presidente João Goulart. Para se poder chegar a uma conclusão, há muitos pontos obscuros e que precisam ser esclarecidos. Daí as perguntas que se acumulam, em torno dos planos discutidos. Até onde irá a intervenção na Companhia Telefônica Brasileira? Terá por objetivo afastar de todo os poderes locais, mesmo no âmbito de serviços de natureza estadual ou municipal? Que será, também, a encampação das empresas estrangeiras, concessionárias de serviços públicos no Brasil? Serão elas indenizadas pelo custo histórico, como determina o Código de Águas? Ou pelo custo de reprodução, como pretendem os interessados, montados em reavaliações de ativos, a que o Governo proporcionou estímulos e facilidades? Ou iremos um pouco mais adiante, até fórmulas adotadas no Rio Grande do Sul, com a dedução de todos os lucros ilegítimos, esmiuçando escritas manipuladas pela fraude?

(*) Publicado em 1962.

As incertezas e as dúvidas acumulam-se e tiram qualquer significação aos atos já praticados e que poderão ser excelentes e louváveis ou até mesmo nocivos e ruinosos, conforme a orientação das medidas complementares, que venham a ser tomadas, e que tanto podem significar alívio para o povo brasileiro como a sobrecarga de ônus alarmantes, no mercado de divisas. É verdade que a dialética dos diluidores profissionais tudo fará, para deixar a impressão de que só há benefícios e vantagens no programa em estudo. Dirão que as indenizações serão pagas em cruzeiros e que se aplicarão aqui mesmo, no Brasil, a outras atividades, não vinculadas ao serviço público. Mas esses cruzeiros, multiplicados através de avaliações camaradas, continuarão a pertencer a acionistas residentes no estrangeiro e poderão, por isso, acarretar remessas para o exterior ainda maiores do que as atuais, feitas ainda sob a responsabilidade das concessionárias de serviços públicos. Para os acionistas estrangeiros, não podia haver plano mais favorável. É um negócio de pai para filho e o que é ainda mais grave, negócio de pai pobre para filho milionário. Não é tanto uma solução o que se propõe, mas tão-somente um deslocamento de capitais e de lucros, quando não, um agravamento do problema, como quem obtém a renovação de títulos, ou a ampliação dos prazos, em letras não muito líquidas, deixando de discutir as dúvidas, as falhas e as lacunas da liquidez, para ganhar, de imediato, o prazo prorrogado. Orientação essa que está, evidentemente, longe de um programa acertado, prudente ou vantajoso. Parece mais uma saída providencial para as concessionárias estrangeiras, asfixiadas pelas dificuldades, que se vêm acumulando na sua administração, há largos decênios.

Na verdade, as concessionárias estrangeiras vivem aqui em crise desde que o capital internacional se desinteressou desse tipo de investimentos, procurando domínios menos sujeitos ao debate público. Há muito elas vêm sobrecarregando a bolsa dos usuários com as despesas das instalações dos serviços, despesas que, no início da atividade delas, corriam por conta dos investimentos. Seria interessante verificar em que data se fez a última subscrição de capital dessas empresas. Ou a última transferência bancária, vinda, diretamente, dos acionistas. Minha impressão é a de que não se encontraria coisa alguma, com o sentido de um investimento efetivo, a partir da fase da Grande Depressão, isto é, a partir de 1929. Até os empréstimos obtidos, com a garantia de Governos brasileiros, não foram mais do que operações de financiamento, para facilitar a realização de exportações americanas, que, de outro modo, não teriam tido saída. O que vale dizer que, a partir de 1929, toda a capitalização se vem alimentando com o trabalho e a poupança brasileiros, embora conserve, nas escritas das empresas, ou no controle das ações, a presença dos acionistas, que vivem no estrangeiro. Teremos que pagar tudo isso? Deveremos restituir o que não foi mais do que investimento efetivo de usuários brasileiros ou residentes no Brasil? A resposta afirmativa seria absurda e, mais do que isso, criminosa, se fôssemos pagar em dólares, ao estrangeiro, o cruzeiro saído do bolso do usuário brasileiro.

O Governo e o povo dos Estados Unidos não devem estar ao corrente desses aspectos do problema, até mesmo porque não conhecem o sistema adotado em nossas concessões de serviços públicos. Adotaram os Estados Unidos outro regime de exploração desses serviços, o que se denomina o regime da *public utility*, com a presença permanente de comissões especiais, que regulam e controlam as concessões. Nossos estudiosos do assunto, como Anhaia Melo, Alfredo Valadão, Alves de Sousa, Bilac Pinto, Odilon Braga, Meireles Teixeira, Plínio Branco, e outros, já nos haviam chamado a atenção para as diferenças profundas entre os dois sistemas, o europeu, que foi o adotado no Brasil, e o dos Estados Unidos.

Um, o americano, traduz-se numa regulamentação efetiva da *public utility*, através de comissões especiais; outro, o europeu, adota a fórmula de uma regulamentação contratual, "burocrática, formal e inócua", "completamente inadequada e imprópria aos seus fins",

como observa Bilac Pinto. Até mesmo Francisco Campos reconhece a existência dessas diferenças substanciais, quando nos diz, em seus "Pareceres",[1] que o "certo é que entre nós o controle daquelas forças e, especialmente, das utilidades públicas se tem revelado de todo em todo insuficiente e mal organizado, permanecendo os serviços públicos, explorados mediante concessão, sujeitos apenas às regras de contratos, na sua maioria obsoletos e feitos, quase sempre, sem um estudo prévio de todos os elementos da questão, particularmente os relativos à economia e à tecnologia de sua produção e distribuição." Parece-me de todo procedente a crítica que Francisco Campos fazia do regime contratual, na concessão de serviço público, quando escrevia: — "O contrato constitui, para o concessionário, uma arma dura inexpugnável, que o coloca quase totalmente a coberto de qualquer ingerência do Estado nos seus negócios. Uma vez fixadas no contrato as condições, o negócio passa a ser, não um negócio público, como devera, mas um negócio particular, em que o público representa apenas uma clientela despersonalizada e incapaz de organizar-se para fazer valer os seus interesses, definidos, de uma vez por todas, pelo instrumento contratual, embora venham a variar as condições técnicas e econômicas próprias ao serviço. Por esse processo antiquado e obsoleto de controle, que tem por fim reduzir o controle do Estado apenas à fase pré-contratual, uma vez que na contratual reduzido a quase nada é o território de sua tutela, inspeção ou vigilância, resume-se ao mínimo indispensável o elemento público no serviço, ampliando-se, ao contrário, a área do elemento particular, representado pelos capitais invertidos no serviço."[2] Na verdade, feito o contrato, o poder concedente como que desaparece. Os usuários ficam à mercê do concessionário, contando, quando muito, com uma fiscalização anódina, que os concessionários sabem enquadrar muito bem no conjunto das suas conveniências.

Mesmo na fase pré-contratual, a defesa do interesse público é quase nada, pelo despreparo corrente dos que representam o poder concedente e, conseqüentemente, o interesse do público, enquanto as concessionárias se valem de técnicos hábeis, maneirosos, diligentes. Há nas concessionárias uma continuidade de informação e de documentação, que raramente se encontra na administração pública, com as transferências de pessoal e as deficiências dos seus arquivos. E o pior — embora esse panorama se venha transformando aos poucos — o pior é que, quando surge alguém com o desejo de aprofundar o assunto das concessões e de tomar a defesa dos usuários, acaba sendo posto à margem, pela pressão dos interessados, que realmente contituem poderosos grupos econômicos.

Temos, assim, contratos feitos inteiramente à feição dos concessionários e que vão constituir a lei única, para o longo prazo fixado para a sua vigência. E como o que consta do contrato acaba escapando ao controle da administração, só existe recurso para o Poder Judiciário, que funciona na base de concepções rigidamente privativas, dentro das quais não pode medrar a defesa do interesse dos usuários ou do próprio Estado. Tanto mais quando o Poder Judiciário não toma conhecimento senão da formalística dos contratos, indiferente à sua economia ou à situação que eles venham a estabelecer entre concedentes e concessionários.

Prova ampla dessa verdade temos no caso, que continuo a considerar escandaloso, dos bens reversíveis de concessionárias estrangeiras, que resolveram tomar o caminho da liberação progressiva dos imóveis vinculados, usando, para isso, a tese da desafetação dos bens ao serviço público. Não é difícil obter essa desafetação, mesmo com prejuízo do serviço público, como se demonstrou, no Rio, com a supressão de estações de carga e de estações para a guarda de veículos. Há jeito para os que vão julgar esses assuntos, na esfera administrativa, sobretudo quando os técnicos estão cheios de piedade pela situação precária dos "coitados" que são os acionistas estrangeiros das grandes concessionárias. A desafetação não podia ignorar o meio pelo qual os imóveis haviam sido adquiridos, não com os recursos do inves-

timento, mas através da própria receita da operação dos serviços, o que vale dizer através de uma tarifa excessiva, capaz de permitir aquisições de imóveis. E como os imóveis deveriam reverter gratuitamente ao poder concedente, permitia-se a amortização de seu preço ainda por conta da receita da operação do serviço, isto é, mais uma vez através da tarifa. A liberação sob pretexto de desafetação do bem permitia a alienação do imóvel, ou a obtenção de um pagamento, que passava a ser o terceiro preço obtido pela concessionária, duas vezes através da tarifa e uma vez através do preço da alienação. Uma fórmula jurídica, que permita ações dessa espécie, acoberta explorações sórdidas e desavergonhadas, protegendo verdadeira espoliação praticada contra a bolsa do povo. Não há critérios ou doutrinas jurídicas que a justifiquem ou que a coonestem, qualquer que seja a importância dos tribunais que a admitam. E o fato é que chega um momento, quando da efetivação da encampação, em que a economia do contrato deve de novo voltar a debate, pois que não seria admissível que o poder concedente deixasse de levar em conta, na indenização a pagar, pelo menos a compra e a amortização dos imóveis liberados, quando efetivados por meio da receita da operação, através da tarifa, à custa do povo, que pagou tarifas suficientemente altas para a cobertura de despesas dessa natureza, destinadas a imóveis ou a bens de capital.

Casos como esses são correntes, no regime da concessão, dentro da prática do sistema brasileiro. Superfaturamento de bens importados, despesas excessivas de publicidade, serviços gratuitos orientados por uma política de suborno e de corrupção, ordenados fabulosos, assistência técnica inventada para aumentar a remessa de lucros para o exterior ou para favorecer os gastos entre os sócios da *holding*, lucros ilegais disfarçados numa escrita fraudulenta, tudo isso existe e tem concorrido para avolumar o capital das empresas, sem qualquer sacrifício para os acionistas. Eduardo Guinle denunciara, em artigo publicado em 1933, alguns fatos ocorridos na *Light*, dizendo:

"A contemplação deste quadro é de estarrecer, e demonstra a displicência, ou o que melhor nome possa ter, do poder público deixando que, absolutamente sem nenhum capital, um grupo de hábeis homens de negócios arranque ao povo, anualmente, quase 150 mil contos de réis, à custa do atrofiamento das indústrias e o desconforto dos lares. A receita líquida de 146.544.000$000 equivale, ao câmbio de 12$ por dólar, a 12.212.000 dólares. A *Light* anuncia continuamente não poder pagar mais de 4% sobre seu capital; isto penaliza os corações sensíveis dos brasileiros patriotas, que não querem ver empresas que não prosperam no Brasil.

Entretanto, ela pode fazer face, com 4% de juros, a um capital aguado superior a 300 milhões de dólares. Ora, esses 300 milhões de dólares, que, ao câmbio atual, representam 3 milhões seiscentos mil contos de réis, adicionados aos outros milhões pela mesma forma empregados nos serviços de telefones, gás e viação, mostram a cifra de cerca de 5 milhões de contos de réis, trazidos ao Brasil pela *Light* conforme certa imprensa tem publicado, para edificar os papalvos deste Brasil ingênuo.

Entretanto, a verdade é muito outra, conforme estamos verificando. Esses milhões estão representandos por ações "aguadas", nas mãos dos "promotores" da *Light*, descobridores de um Eldorado sem igual no mundo. Somente um desses promotores, agora aposentado e, aliás, homem de valor, recebeu 50 milhões de ações, que não lhe custaram nem o papel e a tinta da impressão, pois, certamente, a *Light* os incluiu nas despesas gerais. Esse coitado (para o público) recebeu apenas 4% sobre os seus 50 milhões em ações, seja uma renda anual de cerca de 25 mil contos de réis, sem ter empatado um centavo.

Deveremos incluir esses 50 milhões de ações na indenização a ser paga à Light, quando a desejarmos encampar? Devemos restituir um capital cinicamente *aguado*, como se fosse todo ele proveniente de subscrições de acionistas? Devemos permitir a devolução de dólares que não vieram? Nem se diga que se trata de um caso único. Uma perícia em profundidade, como a que se fez nas empresas da *Bond and Share* no Rio Grande do Sul e em Pernambuco, mostraria que a parcela correspondente a subscrições efetivas, no capital das concessionárias, é mínimo, enquanto avulta a parcela dos *aquamentos* e da fraude.

Esses os problemas com que nos defrontamos, quando se discute a proposta americana para a salvação desse capital, acumulado à custa de tais expedientes. Problemas que não existem, pelo menos com a mesma gravidade, nos Estados Unidos. Lá não se conhece o sistema das concessões de serviços públicos regulados exclusivamente pela letra dos contratos. Lá se pratica o regime das comissões especiais, revestidas com os poderes necessários para acompanharem a atividade permanente das *public utility*. E o que seja esse controle das comissões, Anhaia Melo já o havia recordado, num livro que bastaria para assinalar a benemerência do patriotismo de seu eminente autor. São comissões estaduais que fixam a tarifa, controlam a contabilidade das empresas, fiscalizam os seus gastos e a sua escrita. Visam assegurar serviço adequado, com tarifas razoáveis, garantindo a estabilidade das companhias, mas evitando tudo que pudesse refletir-se, indevidamente, na bolsa do povo. Escreve Anhaia Melo:

> "O controle da contabilidade das empresas é condição *sine qua non* da regulamentação. É necessário, em primeiro lugar, que a escrituração seja *honesta e científica*. É preciso que as *despesas reais* da instalação e operação sejam honestamente escrituradas, para se poder calcular o capital empregado, a retribuição e a tarifa razoáveis. É preciso que a comissão examine detalhadamente, pelos seus peritos contabilistas, todos os documentos sobre os quais se baseia a escrita das empresas. Diz Bauer que, nesse particular, não pode haver *blind acceptance*, não se podem admitir sem exame as alegações das empresas. Os comissários precisam ser "santomés."[4]

Muita coisa que tem escapado, nos Estados Unidos, ao controle das Comissões estaduais de regulamentação da *public utility*, pode ainda vir a ser examinada e cancelada nos inquéritos de comissões federais, especialmente a Federal Trade Commission. Não raras vezes, tem feito essa *Federal Trade Commission* pesquisas em profundidade, para desmontar a escrita artificiosa e fraudulenta de suas concessionárias. Em 1927, essa Comissão chegou a apurar a realidade de dividendos efetivos de 200% e até de 2.191% e de 3.102%, embora apregoando dividendos baixos, como os que costumam corresponder, naquele país, à remuneração do capital. A diferença se explicava pelo aguamento ou pela inflação do capital declarado, acrescido de somas avultadas, que não correspondiam à entrada de novos capitais. Bilac Pinto, referindo-se aos processos usados para fixar tarifas, tomando por base um capital fictício, duas ou mais vezes maior que o capital efetivo e que deve ser remunerado, mostra a variedade de meios com que os dirigentes dessas empresas procuram obter lucros astronômicos. "Lançam mão, escreve ele, largamente, dos *write-ups*, ou seja de fraudes de contabilidade para apresentar o ativo com valor consideravelmente maior que o real. Tantos e tão diversos são os recursos de que se utilizaram, visando, em última análise, simular capitais incomparavelmente mais elevados que o efetivo, para justificativa de tarifas majoradas, que se não pode ter a veleidade de enumerar todos os expedientes empregados. Até mesmo porque a imaginação dos *managers* é fertilíssima, na invenção de novos e audaciosos meios para atingir os seus fins."[5] Reporta-se Bilac Pinto aos expedientes usados pela *Eletric Bond and Share* (*holding* que controla numerosas empresas no Brasil) e verificados pela *Federal Trade Commission*. Aponta os *write-ups* encontrados em diversas companhias americanas. Qualquer autor, na numerosa bibliografia publicada nos Estados Unidos, como,

entre outros, Bauer, Eliot Jones and Truman C. Bigham, Nash, Glaeser, Mosher and Crawford, Clemens, Troxel, Trachsel, confirmaria essas informações de escritores brasileiros, tomados entre os que mais se empenharam na discussão da matéria, como Anhaia Melo e Bilac Pinto. No relatório de 1940 da *Federal Trade Commission*, em 211 concessionárias de eletricidade, verificou-se, num total de 5.490 milhões de dólares, um aguamento de 400 milhões. E é um autor americano quem nos informa, a respeito dos *write-ups:*

> "A piramidização das companhias *holdings* torna relativamente fácil o uso dos *write-ups*. Por esse motivo e pela dificuldade de controlar as companhias *holdings*, verificaram-se muitas lacunas na regulamentação e problemas sérios surgiram para as comissões reguladoras. A prática dos *write-ups* tornou-se muito proveitosa para as companhias *holdings*. Houve quem disesse que a capitalização nada tinha que ver com a regulamentação, porque as tarifas se baseavam no custo de operação somado a uma remuneração justa (*fair return*) do que propriamente no valor dos bens. Isso, objetou-se, foi adequadamente regulado pelas diversas autoridades regulamentadoras. Essa posição, todavia, não é razoável. As avaliações e *write-ups* do capital se consideram com direito a uma remuneração. A única fonte de que podem resultar as remunerações, desde que a companhia continua na sua atividade normal, são os consumidores. Esses *write-ups*, então, dizem respeito, efetivamente, às comissões reguladoras e aos consumidores."[6]

Depois de mostrar que o assunto estava na alçada das comissões reguladoras, e interessava diretamente aos usuários, Trachsel enumerava a importância obtida pela prática dos *write-ups*. A *Appalachian Electric Power* acrescentara, a um capital declarado de 72 milhões, um *write-up* de 66 milhões. A *Southeastern Power and Light Company* acrescentava um *write-up* de 42 milhões a um capital declarado de apenas 13 milhões de dólares. A *Federal Trade Commission*, examinando 18 companhias de cúpula das *holdings*, 42 subordinadas e 91 companhias operadoras, encontrara *write-ups* de cerca de 1.400 milhões de dólares. E chegava a uma conclusão geral — a de que esses *write-ups* haviam sido usados para capitalizar lucros esperados e realizados com taxas de lucros superiores às que poderiam ser consideradas razoáveis pela autoridade pública e que essa extensão influiu na manutenção ou no estabelecimento de tarifas, que excediam as mais altas taxas de remuneração." Por outras palavras, eram a conseqüência de uma espécie de sobretarifa, cobrada acima da tarifa normal. Oneravam o usuário. Sacrificavam o povo. Constituíam, assim, um lucro ilegítimo.

Isso nos Estados Unidos, com o sistema das comissões reguladoras, dotadas de amplos poderes para examinar a contabilidade das empresas e exercendo essas funções através de técnicos de indiscutível competência. Que se poderia esperar das concessionárias, que trabalham no regime dos contratos, livres de uma regulamentação efetiva, ou, quando muito, sujeitas a perícias episódicas, por meio de contabilistas que apenas procuram apurar a exatidão das contas e nunca a razão, a justificativa da própria despesa escriturada? De contabilistas, via de regra, apontados pelas próprias concessionárias e privadas de qualquer prestígio em face da administração pública, sobretudo quando comparados aos *gros bonnets* que as empresas vão buscar entre pessoas de excelentes relações ou portadoras de patentes de comando nas corporações de que se afastaram? Os enxertos de capital não podem deixar de ser astronômicos, contando com todas essas facilidades. Por isso mesmo não se compreenderia nunca que a encampação viesse a aceitar tudo que a fraude, a esperteza, a filáucia foram acumulando nessas escritas, patrocinadas por uma advocacia administrativa, organizada no regime de ordenados pingues e não de honorários, mas dotada de meios fartos para uma ação eficaz.

No momento, pois, em que se efetiva a encampação ou a desapropriação das empresas — achamos que é mais caso de encampação do que de desapropriação — há que indenizar o que realmente se inverteu no Brasil. Mas, somente o que se inverteu. E tem, então, ampla justificativa a efetivação daquela perícia contábil, que os americanos sabem realizar permanentemente, através de suas comissões regulamentadoras. Lá, a encampação encontraria um valor mais ou menos apurado. Sempre com algum excesso. Mas, de qualquer forma, já analisado, já desbastado, já depurado. Aqui está ainda tudo por fazer.

Daí, sem dúvida, a estranheza dos americanos, quando fazemos o que o Estado do Rio Grande do Sul está fazendo, com toda razão. Mas se os americanos atenderem a que não temos, no Brasil, comissões efetivas, acompanhando a administração e a contabilidade das concessionárias, é possível que eles não confessem, de público, a razão que nos assiste, mas, no íntimo, não poderão negar que fazemos tardiamente o que eles nunca deixaram de fazer. Não estamos negando dívidas legítimas. Pretendemos, tão-somente, verificar realmente o que devemos. Para pagar o último tostão do que realmente devemos. Mas para não pagar, de modo nenhum, o tostão que nos procuram furtar, por meio de processos, que o Governo dos Estados Unidos não poderá aplaudir. Processos que já receberam condenação categórica na legislação daquele país.

Não podemos pretender conquistar títulos de generosidade nesse domínio, mas sim títulos de vigilância e destemor. Já levamos em nosso passivo a amarga experiência da liquidação das estradas de ferro inglesas, quando chegamos a atribuir às ações ordinárias da *São Paulo Railway* um valor de resgate de 546% de sua cotação habitual. Plínio Branco nos relata que:

> "A propósito dessas negociações, encontramos em "O Estado de São Paulo" de 5 de junho de 1949, uma notícia vinda de Londres, da qual extraímos o seguinte trecho: — "De outra parte, comentando os assuntos brasileiros, os círculos econômicos britânicos continuam a mostrar satisfação pelo acordo que o sr. Vieira Machado concluiu em Londres, para a compra, pelo Brasil, das ferrovias "Great Western" e "Leopoldina". O "South American Journal" escreve, a esse respeito: — "O Brasil trata os capitais estrangeiros muito mais favoravelmente do que o fez o Governo de Londres, com relação aos capitalistas britânicos. O acordo firmado pelo sr. Vieira Machado deve ser considerado satisfatório para o Brasil, para a Inglaterra e para os possuidores de ações destas duas ferrovias." (Plínio Branco, Diretrizes Modernas da Concessão de Serviço Público, S. Paulo, 1949, p. 313.)

Haverá brasileiro, sem aspas, que não sinta chegar o sangue à face, diante de tal elogio? Parece página arrancada ao velho La Fontaine:

> *"Hé; Bonjour, Monsieur du Corbeau,*
> *Que vous êtes joli! que vous me semblez beau!"*

Andamos à procura de elogios dessa espécie? Ou do respeito das nações, que sabem defender virilmente seus interesses? Nem nos parece que atitudes inspiradas no zelo pela coisa pública possam motivar reações violentas, desde que as motivemos e expliquemos. E se tenho minhas dúvidas quanto à atitude de diversos defensores das concessionárias, faço justiça ao Presidente Kennedy, que se esforça, realmente, para compreender a verdade de cada nação. E há uma distância enorme entre as atitudes e as medidas espoliativas e as que procuram, tão-somente, as inspirações da justiça e da honestidade. Nosso lema continua a ser o de restituir ou indenizar tudo que possamos dever. Mas não pagar um ceitil acima do que possa constituir nosso estrito dever.

Notas

1 Francisco Campos, Pareceres, Rio, 1934, pág. 189.

2 Francisco Campos, ob. cit., págs. 191-192.

3 Abusos do Poder Econômico. *Light* versus Estado da Guanabara. Separata do vol. 9 de Revista de Direito da Procuradoria Geral, Rio, 1960, págs. 469.

4 Anhaia Melo, O Problema Econômico de serviços de utilidade pública, S. Paulo, 1930, p. 720.

5 Bilac Pinto — *Regulamentação Efetiva dos Serviços de Utilidade Pública.* Rio, 1941, pág. 197.

6 Herman H. Trachsel — *Public Utility Regulation.* Chicago, 1947, pág. 388.

BRASIL–ARGENTINA

Stanley Hilton

As raízes da imagem brasileira da Argentina como destemido concorrente pela hegemonia na América do Sul jazem num século e meio de realidade histórica. Ao longo do século XIX o Império brasileiro e sucessivos governos em Buenos Aires manobraram em busca de influência junto aos pequenos Estados satélites limítrofes – Uruguai, Paraguai e Bolívia. Grande parte do território daqueles países havia sido incluída no vice-reinado espanhol do Prata, com sede em Buenos Aires, fato que, aos olhos brasileiros, dava à política argentina, de pós-independência um caráter irredentista alarmante. A interação das duas potências nas áreas satélites durante o século envolvia constantes ofensivas e contraofensivas diplomáticas e às vezes, militares. Seu choque na Banda Oriental nos anos 1820 e a aliança brasielira com o Paraguai, Uruguai e a oposição argentina para derrubar o ditador portenho Juan Manuel Rosas, em 1852, são notáveis exemplos do recurso às armas. Embora o Brasil e a Argentina se encontrassem do mesmo lado na Guerra do Paraguai, seus interesses divergentes impediam a concordância sobre as condições de paz.

A vitória arbitral do Brasil na disputa das Missões nos anos 90 injetou um novo ingrediente de acrimônia nas relações entre os dois países, e, no início do século XX, uma corrida naval e atritos inusitados entre o barão do Rio Branco e o inescrupuloso chanceler argentino Estanislau Zeballos marcaram uma época de pronunciada animosidade mútua. O programa naval brasileiro de 1904, visando restaurar um pouco o prestígio internacional do País, provocou uma guerra verbal por parte da imprensa portenha, encabeçada por *La Prensa* e Zeballos, que acusavam o Brasil de intuitos imperialistas, não obstante a inegável superioridade militar da Argentina e recentes enconmendas navais feitas à Inglaterra.

"O nome de V. Exa. é alarmante para os políticos argentinos", o ministro em Buenos Aires, Assis Brasil, escreveu a Rio Branco em 1905. "O que há, no fundo é o *dodoi* das Missões; mas o que se finge é crer que a sua orientação é a do Império, a de Cotegipe, que simboliza aqui o elemento brasileiro invasor"[1].

A hostilidade portenha atingiu tal proporção que o governo em Buenos Aires parecia estar a ponto de ação dramática. No início de 1907, Rio Branco advertiu ao embaixador em Washington, Joaquim Nabuco, sobre "informações fidedignas" recebidas no sentido de que o governo argentino estava pensando em "intimar" o Brasil a reduzir o vulto do programa naval e, caso o Rio de Janeiro recusasse, recorrer às armas .

Essa ameaça não se concretizou, mas o governo argentino aumentou seus orçamentos militares, encomendou material bélico na Europa, e convidou Zeballos, ferrenho inimigo do Brasil, a assumir a pasta do Exterior. O novo chanceler não poupou esforços para mostrar sua antipatia para com o Brasil. Quando Assis Brasil deixou seu posto, Zeballos recusou oferecer-lhe um banquete de despedida, como era praxe, "e nem ao menos se dignou ir ao cais de embarque, como costuma fazer com os outros representantes estrangeiros e até de categoria inferiores", comentou Oscar Teffé, sucessor de Assis Brasil. O encarregado chileno em Buenos Aires, amigo particular de Teffé, chegou a dizer-lhe que Zeballos, em conversa com ele, falava de Rio Branco sempre "em termos muito violentos"[2]. Teffé ficou impressionado com o clima de prevenção contra seu país. "As relações entre o Brasil e a Argentina são discutidas abertamente... e causa especial reparo a insistência com que se apregoa a possibilidade de uma guerra entre os dois países", disse em ofício ao Itamaraty[1].

O clímax da campanha anti-Brasil feita por Zeballos veio em meados de 1908, no escandaloso episódio do Telegrama Número 9: a chancelaria argentina interceptou um telegrama cifrado, de Rio Branco à legação brasileira no Chile, que decifrou e mandou publicar, na imprensa portenha, em forma deturpada, dando-lhe um caráter de intriga contra a Argentina, Rio Branco então tomou um passo que Zeballos não imaginava possível: publicou o código diplomático brasileiro e o texto original do telegrama para demonstrar que a versão divulgada em Buenos Aires era falsa. O constrangimento causado nos círculos políticos argentinos era tamanho que nem Zeballos agüentou e teve que demitir-se. "Mais do que nunca é preciso que nos ponhamos em estado de defesa contra esse vizinho, desde que loucos como Zeballos podem ali agitar a opinião", disse Rio Branco em carta a Nabuco[1].

A contenção

A importância do Barão para o futuro das relações entre Brasil e Argentina é que ele deixou como legado a seus sucessores uma estratégia de política externa, que visava antes de mais nada contrabalançar a diplomacia Argentina, e que hoje seria taxada de uma política de *containment* (contenção). Os ingredientes centrais dessa estratégia eram o fortalecimento do poder militar nacional; a melhora das relações com outros países vizinhos (daí, em parte, a ênfase dada à solução das disputas de fronteira), especialmente os do Cone Sul; a manutenção, na medida do possível, de cordialidade oficial nas relações bilaterais com Argentina como meio de reduzir tensões; e um relacionamento especial com os EUA, na esperança de conseguir apoio econômico e diplomático preferencial em face do protagonista do Prata. Com essa última política, Rio Branco plantou as sementes da futura acusação de "subimperialismo" feita ao Brasil pelos peronistas.

Gerações posteriores de líderes brasileiros enfrentariam desafios semelhantes. Os caminhos divergentes dos dois países revelaram-se nitidamente durante a Guerra Mundial, quando a Argentina permanecia neutra enquanto o Brasil entrava no conflito ao lado dos Aliados. Depois da guerra, velhos atritos recrudesceriam. A arrogância cultural e racial dos argentinos, especialmente os portenhos, provocava ressentimentos fundos nos observadores brasileiros. "O Brasil é em regra figurado como um país de índios e negros, sem civilização e sem progresso", comentou o embaixador Pedro de Toledo em ofício de Buenos Aires, em 1920. "Nas farsas e comédias, representados em teatros... o brasileiro é exposto como um inimigo nato da Argentina, encarnando sempre personagem ora ridículo ou covarde, ora degenerado ou imbecil"[1].

Típica das investidas da imprensa portenha contra o Brasil era um artigo em *Crítica* (3.10.1920) sobre a visita de um time brasileiro de futebol. O artigo levava o título de "Macacos em Buenos Aires" e dizia que os brasileiros eram "elementos de cor que se

vestem como nós e que pretendem confundir-se com a raça americana". Entre outras coisas, o autor adicionava: "Por isso, cada vez que nasce um nenê (no Brasil), a primeira coisa que fazem os pais é recorrer o bairro para ver com qual vizinho a criatura se parece".

Mas havia aspectos mais sérios do desafio argentino. Os preparativos bélicos da Argentina atingiram dimensões cada vez maiores a partir da Guerra Mundial: entre 1919 e 1927 os orçamentos militares platentes triplicaram, chegando a 23 por cento das despesas federais. Além das compras de armamentos e navios no exterior, o programa argentino incluía a expansão das indústrias bélicas e construção do que analistas brasileiros consideravam estradas de ferro "estratégicas". Ao mesmo tempo, Buenos Aires procurava ativamente estreitar suas relações com o Paraguai e a Bolívia. No caso do Paraguai, companhias argentinas dominavam sua navegação, Buenos Aires servia de escoadouro para seus produtos, e a Argentina representava uma de suas principais fontes de capital. "O Brasil se tem esquecido de nós, entregando-nos de mãos atadas à Argentina", reclamou o chanceler paraguaio em conversação com Toledo em 1920[1].

Era óbvio aos líderes brasileiros que a política externa argentina visava, primordial mente, o Brasil. "Ela vê no Brasil um obstáculo às suas ambições de hegemonia continental...", escreveu o almirante Souza e Silva, em fins da guerra na Europa. Em 1923, o ministro da Marinha transmitiu ao Itamaraty um relatório alarmante redigido por um oficial sobre sua visita à Argentina, onde descobrira que a opinião pública estava "continuamente agitada" contra o Brasil. "A hipótese de uma guerra bem próxima, das nações sul-americanas lideradas pela Argentina, contra o Brasil é francamente encarada", avisou o oficial. O embaixador José de Paula Rodrigues Alves, sucessor de Toledo, concordava. "Não nos iludamos com os planos argentinos", escreveu no mesmo ano. "Atrás deles está sempre o Brasil, como um perpétuo fantasma, cuja hegemonia no Continente, fatal, inevitável, é o pesadelo dos argentinos". Três anos depois, o chefe do Estado-Maior do Exército, general Tasso Fragoso, também acautelava sobre a ameaça argentina: "Toda a sua política internacional na América estriba na idéia de coordenar o seu esforço com o do Uruguai, do Paraguai, do Paraguai e da Bolívia, por enquanto, e mais tarde com o do Peru e do Equador, para constituir o círculo de ferro com que pretende isolar-nos." Para a embaixada em Santiago, a situação parecia urgente: o Brasil seria atacado "dentro de cinco anos"[1].

"Entente cordiale"

O principal problema da diplomacia brasileira continuava, assim, a ser o de como contrabalançar o avanço argentino. Apesar de constantes dificuldades orçamentárias, uma missão militar francesa (1918) e uma missão naval norte-americana (1922) foram contratadas. Na impossibilidade de lançar um programa ambicioso de aquisições de material bélico no estrangeiro — apenas uma unidade naval nova, o submarino *Humaytá*, comprado à Itália, seria adquirida nos anos 20 — o governo brasileiro, pelo menos, resistia tenazmente a todos os planos de desarmamento debatidos em foros internacionais no período. No setor de planejamento militar, o projeto que mais se assemelhava a um plano nacional de guerra que o alto comando elaborou, nessa época, era baseado na hipótese de um ataque argentino. "O Brasil", escreveu o adido militar dos EUA em 1925, "não faz segredo do fato de que considera a Argentina seu inimigo mais provável"[3].

Seguindo o exemplo de Rio Branco, o Rio de Janeiro esforçou-se para manter relações oficiais cordiais com Buenos Aires. Félix Pacheco, o chanceler no governo Bernardes, em mais de uma ocasião assegurou a chancelaria argentina do interesse brasileiro numa *"entente cordiale"* com a Argentina, e Bernardes em 1924 colocou sob censura um jornal carioca que atacara a política argentina. O sucessor de Pacheco, Otávio Mangabeira, pross-

seguiu nessa orientação. Em suas instruções à delegação brasileira à Conferência de Havana, em 1928, por exemplo, frisou a necessidade de manter "a boa harmonia" nas relações com os delegados argentinos[1]. Ao mesmo tempo, o Rio de Janeiro assiduamente cultivava a amizada de Washington, sendo a missão naval, a visita ao Brasil pelo secretário de Estado, Charles Hughes, em 1922, e a visita do presidente eleito Herbert Hoover, seis anos mais tarde, pontos altos desse esforço.

Enquanto isso, o Brasil montou um contra-ataque modesto no Paraguai e na Bolívia. Nesse primeiro país, um novo embaixador norte-americano descobriu que o Brasil e Argentina, "em relação a todas as questões importantes... ficam de lados opostos, expressam opiniões diferentes e revelam interesses conflitantes"[3]. Dificuldades financeiras e a solidez da posição argentina impediam maior progresso na campanha brasileira no Paraguai, mas um primeiro passo no sentido de uma aproximação foi dado com a assinatura de um acordo sobre comunicações telegráficas diretas entre os dois países. Um acordo semelhante foi assinado com La Paz e, em 1928, Brasil e Bolívia concluíram um tratado pelo qual o Rio de Janeiro se comprometia a fornecer um milhão de libras para construção de uma estrada de ferro que ligasse a província boliviana de Santa Cruz de la Sierra ao território brasileiro[1]

Refletindo sobre as vantagens que Buenos Aires então gozava, o embaixador Rodrigues Alves em 1926 expressou a convicção geral dos líderes brasileiros: "No dia em que as nossas estradas penetrarem pelo território da Bolívia e do Paraguai e eles se sentirem em comunicação direta com São Paulo e Rio, os dois grandes centros irradiadores da nossa força e pujança (econômica), as coisas mudarão completamente de aspecto"[1]

Nos anos 30, o desafio argentino parecia assumir dimensões ainda maiores. O poder político em Buenos Aires até 1938 ficou em mãos militares que imprimiram um ritmo intensivo aos preparativos bélicos, sendo que os orçamentos militares atingiram proporções sem precedentes — processo acompanhado atentamente por representantes brasileiros em diversos países. "A Argentina continua a armar-se e os dados de suas encomendas neste país são alarmantíssimos para nós", foi uma advertência típica de Oswaldo Aranha, embaixador em Washington[4].

A Guerra do Chaco, de 1932 a 1935, entre a Bolívia e Paraguai, criou uma oportunidade para uma diplomacia suspeitíssima por parte de Buenos Aires. Mesmo depois da trégua efetivada em 1935, levaria mais três anos de negociações para negociar um acordo de paz. Buenos Aires era a sede dessas negociações, e as maquinações do egomaníaco chanceler portenho, Carlos Saavedra Lamas — cuja rivalidade com sua contraparte brasileira, José Carlos de Macedo Soares, lembrava a de Zeballos com Rio Branco — eram acompanhadas com grave inquietação pelo Rio de Janeiro. O aspecto mais desconcertante da situação era o mal-disfarçado apoio que Buenos Aires dava à causa paraguaia. Que a Argentina fornecia armas e fundos ao Paraguai era segredo aberto, chegando o delegado norte-americano às negociações de paz à conclusão de que tamanha era a dependência paraguaia da Argentina que Assunção nem se teria levantado em armas sem o consentimento de Buenos Aires[3]

Nos círculos decisórios brasileiros, a preocupação central era a de que a intriga argentina pudesse acabar envolvendo os dois países na contenda. "Parece que a Argentina, apesar da cordialidade mantida conosco, tem interesses reais na continuação daquele conflito, pois isto é um passo para a conquista de sua sempre desejada hegemonia", observou em 1934 o general Góes Monteiro, então ministro da Guerra. "Em conseqüência, de muito ela vem persistentemente tomando as precauções e providências no sentido de ter de agir contra nós, se isso tornar-se necessário"[5]. Aranha concordava: "A Argentina visa qualquer conquista ou posição, que só poderá ferir o Brasil", advertiu a seu amigo, Getúlio Vargas. "Não há dúvida que a preparação militar da Argentina deve-nos fazer precavidos", Vargas respondeu. Para ele, um objetivo prioritário da Argentina era estender seu controle econômico

sobre a Bacia do Prata. "Talvez não seja o Chile o alvo visado, nem o Brasil, e sim o Paraguai e a Bolívia. Mas, exatamente, da tentativa de absorção desses países é que pode resultar um possível choque com o Brasil e o Chile." Por todos esses motivos, para Vargas, "depois de Washington, é Buenos Aires o nosso mais importante posto de representação diplomática"[6].

Quando, em agosto de 1937, Saavedra Lamas conseguiu sabotar com seus protestos vociferos o arrendamento de seis velhos contratorpedeiros ao Brasil, pelo governo norte-americano, as suspeitas brasileiras em relação à Argentina se aprofundaram. Houve uma tempestade de críticas no Brasil, onde líderes governamentais denunciavam, em caráter particular, a "duplicidade" de Lamas. Félix Nieto del Rio, embaixador chileno no Rio de Janeiro, escreveu uma carta a um amigo no Departamento de Estado dizendo, a respeito de Lamas, que "não compreendo como, após seu ataque estúpido à soberania e ao orgulho do Brasil, ele tem a cara de permanecer no Ministério do Exterior"[3]. O próprio embaixador argentino no Rio, Miguel Carcano, ficou tão constrangido com a conduta de seu chefe que chegou a mostrar a Mário Pimentel Brandão, substituto de Macedo Soares no Itamaraty, um telegrama recebido de Lamas no qual o chanceler portenho argumentava que o arrendamento dos contratorpedeiros formava parte de uma "vasta conspiração" montada por Macedo Soares, Aranha e o Departamento de Estado para subjugar a América Espanhola! "Parece incrível", comentou Brandão em recado a Vargas, "que um homem capaz de engendrar fábulas como essa que nasceu no cérebro do Sr. Saavedra Lamas possa exercer um cargo de responsabilidade, durante tantos anos" .

"Amizade histórica"

Apesar de tais provocações, o governo brasileiro, ao longo da década de 30, prosseguiu em seus esforços para cultivar relações harmoniosas com Buenos Aires. Porta-vozes brasileiros raramente perderam uma ocasião adequada para reafirmar publicamente a "amizade histórica" entre os dois países, e o Rio de Janeiro tomou a iniciativa de promover uma troca de visitas presidenciais. Ao mesmo tempo, na crença de que benefícios econômicos atenuariam as paixões políticas, o Brasil interessou-se ativamente pela expansão do comércio bilateral com a Argentina; quando Vargas viajou a Buenos Aires, em 1935, assinou lá um novo tratado de comércio para substituir o de 1856. Em 1938, Aranha, agora chanceler, explicou em documento reservado o raciocínio oficial: "País essencialmente agrícola e pastoril, a Argentina terá forçosamente de constituir um grande mercado para o nosso parque industrial. O problema das nossas boas relações com a Argentina só pode ser resolvido mediante essa interdependência de interesses (econômicos)... A nossa preponderância advirá com certeza da nossa industrialização, dos nossos recursos naturais, da nossa maior população e do esforço de todos nós brasileiros"[1].

A necessidade vital de um relacionamento especial com Washington era um dos temas mais freqüentes nos comentários de estrategistas brasileiros — Oswaldo Aranha era um defensor ardente do "eixo" Washington-Rio de Janeiro — e uma preocupação constante nessa época era a possibilidade de a Argentina substituir o Brasil como aliado dos EUA. "A Argentina não tem motivos para ter modificado sua convicção de que nos pode vencer", Aranha escreveu de Washington em 1935. "Antes, vários fatores vieram fortalecer essa ilusão: a situação econômica, a supremacia naval, o material bélico, o adestramento do Paraguai e as reservas financeiras. A atitude deste país (os EUA) foi o único veto e o motivo da sua contenção"[6].

O governo Vargas viu-se a braços com uma crise financeira constante, mas fez o possível para melhorar a capacidade bélica do país. Verbas secretas, encomendas para três submarinos italianos e seis contratorpedeiros britânicos, vários contratos com a firma alemã Krupp para mais de mil peças de artilharia, e a expansão das fábricas militares foram as principais medidas tomadas. Em fins de 1937, depois do episódio dos contratorpedeiros, Góes Monteiro, então chefe do Estado-Maior do Exército, baixou instruções para os comandantes regionais no Sul e Oeste sobre a mobilização rápida no caso de um ataque de surpresa pela Argentina. E, em 1938, após uma viagem à Argentina, onde ficou profundamente impressionado com a "hostilidade" das autoridades militares argentinas, Góes imediatamente mandou preparar normas gerais de defesa nacional contra um ataque argentino[7].

Concomitantemente, o Rio de Janeiro procurou contrabalançar a influência argentina no Paraguai e na Bolívia através do estabelecimento de comunicações e intensificação das relações econômicas. Um importante instrumento de influência naqueles países seria, na opinião dos líderes nacionais, a indústria brasileira. O chanceler Afrânio de Melo Franco, em 1933, revelou o tipo de relacionamento que os estrategistas brasileiros previam quando instou os governos paraguaio e boliviano a se empenharem na construção de estrada de ferro ligando seus respectivos países a São Paulo, de modo a permitir-lhes exportar suas matérias-primas e comprar ao Brasil "uma série enorme de produtos industriais"[1].

Negociações com a Bolívia frutificaram em 1938, quando os dois governos assinaram um convênio que renovava o subsídio para a construção da estrada de ferro entre Santa Cruz e Corumbá, e outro sobre a formação de uma comissão mista para o levantamento e exploração dos depósitos petrolíferos da região subandina da Bolívia. Vargas proclamou publicamente que os acordos visavam "abrir para a indústria de São Paulo novos mercados", enquanto um alto funcionário do Itamaraty comentou que não se tratava "apenas de atrair a Bolívia para a nossa esfera de influência, mas também de a subtrair tanto quanto possível aos tentáculos do imperialismo argentino"[1].

No caso do Paraguai, em 1935 o Itamaraty enviou missões técnicas e comerciais a Assunção, e em 1939 foram assinados acordos sobre comunicações ferroviárias, assistência técnica e o estabelecimento de uma agência do Banco do Brasil na capital paraguaia. Dois anos depois, os dois governos assinaram uma série de convênios sobre navegação e comércio, e Vargas fez a primeira visita de um chefe de Estado brasileiro a Assunção. Posteriormente, o Brasil concedeu ao Paraguai um entreposto de depósito franco em Santos, o que levou o embaixador paraguaio no Rio a declarar, em janeiro de 1943: "A minha pátria... tem afinal por onde respirar livremente". No ano seguinte, uma exposição industrial brasileira permanente foi montada em Assunção, e foi também nesse período da guerra que o Brasil enviou sua primeira missão de instrução militar ao Paraguai.

Aos anos de guerra

Os anos de guerra abriram um novo capítulo na história da rivalidade político-estratégica entre o Brasil e a Argentina. Os observadores brasileiros seguiam atentamente a prolongada crise política na Argentina após 1940, ficando alarmados com o estridente nacionalismo autoritário que surgiu naquele país e tornou-o o centro da intriga nazista na América do Sul. Aranha, em meados de 1941, confessou ao embaixador norte-americano seus receios de "um ataque ao Brasil pela Argentina" caso o Brasil seguisse uma política nitidamente antigermânica[3].

Após a Conferência do Rio de Janeiro, em janeiro de 1942, os dois países seguiram caminhos completamente divergentes: o Brasil rompeu relações com o Eixo e, em agosto, declarou guerra ao Eixo europeu, enquanto a Argentina permanecia neutra até 1944 e só

declarou guerra ao Terceiro Reich em 1945, algumas semanas antes de sua capitulação. E Buenos Aires não somente se afastou da causa dos Aliados, mas, após o golpe militar de 1943, parecia estar procurando exportar seu nacionalismo antidemocrático. O notório *Grupo de Oficiales Unido*, do qual o coronel Juan Perón era figura-chave, redigiu naquele ano um manifesto que se tornaria uma *cause célèbre* nas relações Brasil-Argentina. O objetivo do GOU, dizia o manifesto, era a formação de um bloco de regimes semelhantes nos países hispano-americanos vizinhos, a fim de isolar o Brasil e combater a influência norte-americana. "Uma vez que o Brasil cair, o continente sul-americano será nosso".

Quando um golpe nacionalista ocorreu na Bolívia, aparentemente sob a tutela argentina, em fins de 1943, as suspeitas a respeito das intenções de Buenos Aires pareciam amplamente justificadas. Os agentes diplomáticos e militares brasileiros na região eram unânimes em aconselhar um estado de alerta. O embaixador Carlos Martins Pereira e Souza passou por Buenos Aires em dezembro, a caminho de seu posto em Washington, e advertiu a Vargas depois: "De Buenos Aires tive a impresão que tivera da Alemanha em 1938"[6]. Baptista Lusardo, embaixador no Uruguai, fez uma viagem à fronteira brasileira no início de 1944, descobrindo "que os argentinos estão, realmente, fazendo preparativos militares e aumentando o efetivo das guarnições em toda a costa e no território das Missões"[1]. Vargas agiu logo para fortalecer as defesas no Sul, admoestando Washington a não ter "ilusões sobre a situação na Argentina". Em meados do ano, após um discurso belicoso feito por Perón, Aranha, em carta a Vargas, acautelou: "É fora de dúvida, Sr. Presidente, que estamos na Argentina diante de um movimento nacionalista militar dos mais perigosos para nossa segurança e para a paz na América"[6].

Ao mesmo tempo em que adotava medidas defensivas, o Brasil continuava com sua política de conciliação diplomática. Aranha visitou Buenos Aires em 1941, fazendo diversos pronunciamentos amistosos e, depois do rompimento do hemisfério com o Eixo em 1942, o Itamaraty fez várias advertências amigas às autoridades portenhas sobre a necessidade de cooperar com os Aliados. À medida que a guerra chegava ao seu fim, o governo brasileiro, na esperança de reduzir as tensões interamericanas, em mais de uma ocasião procurou persuadir Washington a diminuir a pressão diplomático-econômica sobre o regime militar argentino[1, 3].

Na frente comercial, a guerra criou condições favoráveis à intensificação da política de aproximação. A Argentina, em face do fechamento de suas fontes tradiconais de importações na Europa, mostrou interesse logo de início nos produtos industriais brasileiros e, em 1940, após uma troca de missões econômicas, foram assinados convênios que abriram o mercado argentino às manufaturas brasileiras. As vendas à Argentina, principalmente de tecidos, subiram tão extraordinariamente que a balança comercial não só mudou abruptamente a favor do Brasil mas este país chegou a substituir a Inglaterra como o principal fornecedor de importações argentinas[7].

Benefícios financeiros, entretanto, não conseguiram anular desconfianças políticas. O governo Vargas, assim, assiduamente cultivou o "eixo" com os EUA, e, enquanto intensificava sua colaboração com Washington na defesa do Nordeste e do Atlântico Sul e preparava-se para participar do conflito na Europa como meio de justificar a assistência norte-americana, mantinha suas principais forças militares no Sul do país. Prevendo atritos no futuro com o rival histórico, Vargas, na sessão inaugural das discussões militares brasileiro-americanas sobre o pós-guerra, em fins de 1944, discursou longamente sobre a necessidade de os dois países colaborarem para fazer frente à ameaça argentina[3].

O grande desafio do pós-guerra, para os líderes brasileiros, seria a diplomacia expansionista de Juan Perón. A intensificação dos preparativos bélicos era parte integral de seu plano de grandeza nacional, sendo que, de menos de 900.000 pesos em 1944, as despesas

militares argentinas aumentaram para mais de 2 bilhões em 1950, e atingiram 4,3 bilhões em 1955, último ano do primeiro reinado peronista. Concomitantemente, Perón seguia um intensivo programa diplomático-comercial nos países de língua espanhola, especialmente os do Cone Sul.

O Chile, por exemplo, era alvo fundamental da diplomacia peronista. Historicamente esse país tem desempenhado papel importante na rivalidade argentino-brasileira, já que um governo pró-Brasil em Santiago serve como um freio às pretensões argentinas na região andina; por outro lado, essa barreira no flanco pacífico da Argentina é mais facilmente transposta quando o Chile se dedica a uma Ostpolitik.

A volta ao poder em 1952 de Carlos Ibañez del Campo, notório simpatizante da Argentina, abriu a porta à influência peronista. Buenos Aires imediatamente despachou organizadores trabalhistas e amplos fundos a Santiago, estabelecendo conexões íntimas *com sindicatos e, devido à influência de Eva Perón, com associações feministas. No início* de 1953, Perón anunciou que pretendia efetivar uma "união total e imediata" entre os dois países, e em fevereiro daquele ano assinou com Ibañez o chamado "Ato de Santiago", que *visava ao entrosamento das duas economias, através de uma união aduaneira.*

Já em 1946, Perón anunciava um ambicioso programa de futura cooperação com o Paraguai, e, em agosto de 1953, Buenos Aires e Assunção negociavam um pacto de união econômica modelado no Ato de Santiago, e seis semanas depois o caudilho viajou a Assunção onde assinou um "Pacto de Fraternidade" com seu colega paraguaio. No ano seguinte, o Congresso argentino deu passo dramático ao aprovar a devolução de todos os troféus capturados por tropas argentinas durante a Guerra do Paraguai.

Quanto à Bolívia, já durante a Segunda Guerra Mundial, Buenos Aires e La Paz haviam assinado protocolos sobre a cooperação binacional na exploração das jazidas petrolíferas do sul da Bolívia e sobre a construção de duas ferrovias ligando os dois países. Em 1947, concluíram acordos de financiamentos para projetos econômicos bolivianos e Perón fez uma visita oficial à Bolívia. Nos primeiros anos 50, durante a presidência de Víctor Paz Estenssoro, um dos adversários mais vociferantes dos tratados assinados com o Brasil em 1938, Perón encontrou terreno fértil para a consolidação desses avanços, realizando uma série de acordos sobre o livre trânsito de mercadorias nas zonas fronteiriças, entrepostos de depósito franco para a Bolívia em território argentino e comunicações ferroviárias. "Por vários atos está a Argentina demonstrando que a sua política de atração da Bolívia para a sua órbita vem sendo intensificada", advertiu o embaixador brasileiro em La Paz, Hugo Bethlem, em carta a Getúlio Vargas em 1953[1]. Depois, em 1955, os dois governos assinaram outro protocolo sobre comunicações ferroviárias e, em julho, a Bolívia inaugurou seu primeiro oleoduto internacional, que levava petróleo dos campos de Camiri até a Argentina.

O fenômeno peronista causou funda ansiedade no Brasil. O formidável programa de preparo bélico empreendido pelo regime justicialista era, naturalmente, uma das principais fontes de inquietação, especialmente quando sabia-se que havia um fluxo de técnicos alemães para a Argentina. A imprensa brasileira dava um alarme contínuo nos primeiros anos de pós-guerra, acusando Perón de ambições hitleristas. As tentativas peronistas de aproximação com os outros países do Cone Sul também eram encaradas com grande suspeita, e a conclusão geral era a de que o verdadeiro alvo da política externa peronista era o Brasil. "Única potência capaz de enfrentar militarmente o governo platino, única nação de raízes lusitanas da América meridional, única força diretamente contrária à recomposição do vice-reinado, o Brasil está debaixo da mira de Perón", declarou um editorialista de *O Estado de S. Paulo*, no início de 1947.

Nos círculos políticos a preocupação era aguda. Em junho de 1947, José Antônio Flores da Cunha denunciou, na Câmara dos Deputados, a intriga argentina nos países limítrofes e acusou Buenos Aires de estar fornecendo armas à oposição paraguaia. No ano seguinte, o diretório nacional da União Democrática Nacional, à qual o chanceler Raul Fernandes pertencia, incumbiu Arnon de Mello de uma missão confidencial em Buenos Aires para estudar *in loco* o fenômeno peronista. De volta ao Brasil, o emissário especial redigiu um relatório secreto para os chefes da UDN, frisando o caráter paramilitar do regime peronista:

"Desenvolve Perón... intensa política armamentista, sem dissimulações nem disfarces, e conta para isso com abundantes recursos financeiros... No plano político, Perón prepara também intensamente a Argentina para o expansionismo não apenas através de seu programa armamentista, mas de propaganda entre crianças. Nas escolas primárias e secundárias cartazes gritam a necessidade de a Argentina dominar a América do Sul".

Apontando para as atividades peronistas nos países vizinhos, Arnon de Mello chegou a uma conclusão sombria:

"Repetindo a História, Perón prepara a olhos vistos a guerra contra o Brasil, e já conta com quase todos os elementos necessários à empresa. Digo estas palavras pensando-lhes bem o terrível significado, mas não encontro outras que definam a realidade. Antes de tudo não devemos esquecer que reviver Rosas, como se vem fazendo no Prata, significa hostilizar o Brasil... É o Brasil... o grande empecilho que a Argentina peronista encontra para expandir-se na base de sua geopolítica imperialista".

Suspeitas brasileiras

As suspeitas brasileiras em relação a Perón seriam reforçadas no início dos anos 50 por uma violenta campanha da imprensa peronista contra o presidente Eurico Dutra e o chanceler Fernandes, acusados de serem agentes do "imperialismo ianque", pelas maquinações de adidos trabalhistas peronistas em países vizinhos e por choques na fronteira entre cidadãos brasileiros e a polícia argentina. A imprensa brasileira sistematicamente denunciava o intervencionismo e expansionismo de Buenos Aires. "O plano de Perón seria bem mais perigoso", afirmou o *Correio da Manhã*, em fins de 1953, "se não fossem tão óbvios os seus objetivos finais. Sob o pretexto de que urge integrar a economia latino-americana, o que o peronismo deseja, na verdade, é estender a sua hegemonia sobre o Continente". Para um conferencista na Escola Superior de Guerra, em 1955, Perón sonhava com uma "associação divisionista" no Continente, "pensando muito mais no Brasil do que nos Estados Unidos, tendo muito mais em vista fortalecer-se, política e militarmente, contra nós do que contra os americanos".

A política oficial em relação à Argentina peronista obedecia à estratégia definida em períodos anteriores. Tanto Dutra como Vargas, em seu segundo governo, procuravam manter as relações governamentais em nível harmonioso. O Rio de Janeiro nunca mostrou entusiasmo pela divulgação, através do famoso "Livro Azul" do Departamento de Estado, de documentos secretos alemães sobre o namoro argentino com o Terceiro Reich, e, após sua publicação em 1946, o Itamaraty tentou mitigar o forte antagonismo criado entre Buenos Aires e Washington. "É do maior interesse do Brasil ter relações amigas com a Argentina, não importa quem seja o presidente", explicou o general Gós Monteiro ao embaixador norte-americano em 1947[2]. O encontro que Dutra realizou com Perón em Uruguaiana, em maio daquele ano, foi mais um passo na política de conciliação diplomática.

Quando Vargas voltou ao poder em 1951, intensificou essa política, o que era mais fácil porque Perón procurava aproveitar a orientação trabalhista de Vargas para enfraquecer os laços entre o Brasil e os Estados Unidos. O caudilho portenho enviou emissários pessoais

para conversar com Vargas antes da sua posse, e, nessa última ocasião, o chefe da delegação argentina confidenciou a João Neves da Fontoura, convidado por Vargas a ser ministro do Exterior, que tinha instruções de Perón para não voltar a Buenos Aires sem ter efetivado uma *entente cordiale* com o novo governo brasileiro[1].

Vargas depois enviou seu velho amigo, Baptista Lusardo, a Buenos Aires como embaixador e Lusardo posteriormente lhe enviava recados sobre o aparente interesse de Perón em relações especiais com o Brasil. O próprio Perón, aliás, escreveu a Vargas em mais de uma ocasião, sempre professando as melhores das intenções em relação ao Brasil[1]. Em 1952, Vargas enviou Góes Monteiro, então chefe do Estado-Maior das Forças Armadas numa missão de boa vontade a Buenos Aires, e seu vice-presidente, João Café Filho, também visitou a Argentina onde conversou com Perón, que foi "cordial e efusivo" ao frisar a necessidade de formar um bloco especial dos países do Cone Sul, inclusive o Brasil.

A aparente intimidade entre Vargas e Perón chegaria a ser motivo de controvérsia pública em 1954, mas, na verdade, Vargas apenas estava seguindo a orientação inteligente de seu primeiro governo nos anos 30. Afinal, não perdia nada em cultivar a boa vontade da Casa Rosada; ao contrário, isso talvez ajudasse a minimizar as suspeitas argentinas em relação ao Brasil, e, por outro lado, os sinais de uma aparente aproximação entre os dois países pudessem reforçar a mão do Brasil em negociações com os EUA. Em termos de interesses nacionais, Vargas não cedeu nada. Igual a todos seus predecessores, rejeitava a idéia de blocos de países na América do Sul. João Neves, aliás, era partidário de um relacionamento especial com os EUA e forte adversário da política peronista. "O Brasil não está interessado na formação de quaisquer blocos regionais nem no estabelecimento de facções continentais em detrimento do conjunto", declarou o chanceler em vésperas da viagem de Perón ao Chile para assinar o Ato de Santiago. A imprensa peronista não poupava críticas ao chanceler e, após sua renúncia naquele ano, Lusardo informou de Buenos Aires que lá "o contentamento foi geral"[1].

As relações comerciais continuavam a ser importantes, tanto por motivos financeiros quanto políticos, na estratégia brasileira em face da Argentina. No período Dutra, o Rio de Janeiro estava ansioso para proteger o mercado argentino de têxteis que havia conquistado durante a guerra, e, por outro lado, a questão das importações de trigo argentino tornou-se um problema crítico nos primeiros anos de pós-guerra. Assim, em vésperas das eleições presidenciais na Argentina, em 1946, o Itamaraty, prevendo uma reação nos EUA à provável vitória de Perón, advertia a Washington que o Brasil, em sua política para com o futuro governo peronista, teria de levar em conta relações comerciais "importantes e necessárias" com a Argentina[2]. Um passo importante no desenvolvimento do intercâmbio com esse país seria a criação, em 1953, de uma comissão mista para supervisioná-lo.

No trigo, Perón possuía uma arma de grande peso e não hesitava em utilizá-la. Cobrando ao Brasil preços bastante mais elevados que o nível mundial e promovendo a industrialização argentina, conseguiria superar nos anos 50 o déficit que o país havia sofrido em seu comércio com o Brasil desde 1941.

Os *policy-makers* brasileiros não tinham ilusões a respeito da possibilidade de harmonia duradoura nas relações com a Argentina enquanto a questão da supremacia continental ainda não estivesse resolvida. Por conseguinte, à medida que procuravam evitar atritos políticos e promover o comércio com a Argentina, agiam para melhorar a capacidade bélica defensiva do país. Uma parte integral do programa defensivo era a segurança coletiva; em 1947, na conferência do Rio de Janeiro, a campanha liderada pelo Brasil nos anos 30 produziu resultados na forma do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca.

É interessante notar que, nas discussões preparatórias daquela conferência, o governo brasileiro insistia na necessidade de a Argentina ser incluída na nova estrutura político-

militar hemisférica. "O pacto continental nos colocará, certamente, em situação política igual, mas em situação militar superior à de nossa irriquieta vizinha", explicou o ministro da Guerra, Canrobert Pereira da Costa, em carta a Oswaldo Aranha[3]. O Rio de Janeiro desejava que a Argentina ficasse restringida pelos termos do tratado, mas compreensivelmente não queria perder as vantagens militares obtidas, de Washington, em face do rival platense durante a guerra, fato que levou à considerável fricção com o governo norte-americano, quando este, em 1947, incluiu a Argentina em seu programa de assistência militar[2].

O perigo das alianças

Em vista da ofensiva diplomática peronista, os líderes brasileiros viam-se obrigados a intensificar seu próprio programa de cooperação com países vizinhos. "Tudo precisamos fazer para evitar a formação de blocos ou alianças entre as repúblicas americanas de língua espanhola", um alto funcionário do Itamaraty lembrou, em discurso a membros da Escola do Estado-Maior do Exército, em 1946. Por isso, disse, era "indispensável o desenvolvimento das relações econômicas, culturais e de toda a ordem com a Bolívia e o Paraguai, países que periodicamente gravitam na órbita da influência argentina...".

No Paraguai, a Argentina ocupava uma posição forte e quaisquer avanços por parte do Brasil seriam necessariamente lentos. Dutra, em fins de 1946, recebeu um estudo confidencial sobre aquele país que demonstrava claramente "a integração do Paraguai na órbita econômico-financeira da Argentina, com todas as conseqüências políticas implícitas nesse fato". O Brasil, assim, encontrava-se em situação desvantajosa naquele campo de batalha histórico. O Ministério da Guerra argumentavam em 1948 que a execução dos planos para ligações ferroviárias com o Paraguai seria "a solução de um problema de magna importância para a defesa nacional, qual seja, a redução da preeminência econômica argentina no Paraguai", e o Itamaraty concordava em que tais ligações eram uma "necessidade imperiosa"; o Ministério da Fazenda, entretanto, via-se forçado a resistir às despesas extraordinárias, o que dificultava a execução total de acordos naquele sentido assinados com Assunção antes da guerra.

Em outras áreas, as sementes de futura cooperação foram plantadas nesse período. Em 1950, por exemplo, a fim de "contrabalançar a crescente influência argentina no Paraguai e, dessa forma, contribuir para manter o equilíbrio político nesta parte da América do Sul", o Itamaraty propôs, e o Conselho de Segurança Nacional aprovou, a realização de estudos preliminares sobre a possível utilização hdrelétrica do Salto Grande das Sete Quedas. Quando Vargas voltou ao poder procurou impulsionar estudos sobre o entrosamento do sistema rodoviário brasileiro com o do Paraguai, e o Itamaraty assinou com aquele país vários outros convênios que, nas palavras de João Neves, visavam a "desviar suas correntes comerciais para o nosso território, aliviando-as da compressão exercida pela República Argentina".

Quanto ao contra-ataque brasileiro na Bolívia, todos os observadores nacionais frisavam a necessidade de completar a estrada de ferro Santa Cruz-Corumbá, e com certa urgência, já que Buenos Aires estava construindo sua própria ferrovia para ligar Yacuiba a Santa Cruz. "Seu traçado corta de sul a norte grandes áreas petrolíferas". Raul Fernandes advertiu a Dutra, em 1948, referindo-se ao projeto argentino, "(e)o objetivo da Argentina não é somente o de alcançar aquela cidade boliviana. Ela pretende, na realidade, levar a sua penetração econômica até a bacia amazônica... Diante da situação atual", admoestou o chanceler, "penso que o Brasil deve chegar a Santa Cruz de la Sierra antes da Argentina, procurando conter, desta forma, o espraiamento da expansão econômica do país sulino em direção ao nordeste da Bolívia, fato que poderia constituir séria ameaça para os interesses da nossa política continental".

Apesar da situação financeira e da instabilidade política boliviana, as obras da ferrovia prosseguiam sob o estímulo da campanha peronista. Em janeiro de 1955, a muito almejada estrada de ferro seria completada, criando, nas palavras do engenheiro brasileiro responsável, Alberto Whately, "um novo centro de equilíbrio no perturbado mapa geopolítico da América meridional"[3].

No campo das relações econômicas, o Brasil também levava adiante seu programa de aproximação, criando-se, por exemplo, em 1953, uma comissão mista Brasil-Bolívia. No setor petrolífero, os resultados foram irregulares. O progresso na execução do tratado de 1938, que estipulava a exploração binacional do petróleo subandino biliviano, fora impedido pelo nacionalismo e instabilidade interna bolivianos, pelas dificuldades financeiras brasileiras e por uma disputa com Buenos Aires em torno da delimitação de seus respectivos direitos na Bolívia. Mas o assunto, como Fernandes lembrava a Dutra em 1950, era de grande significado para a política de "aproximar o oriente da Bolívia do Brasil e, mui especialmente, de dificultar a infiltração argentina através da região subandina em direção ao vale amazônico". O Itamaraty, portanto, pressinou La Paz no sentido de esclarecer os direitos brasileiros na zona petrolífera, o que foi finalmente feito por uma troca de notas em janeiro de 1952. Em agosto do ano seguinte, o Brasil anunciou que investiria um milhão de dólares para iniciar as perfurações na região de Santa Cruz.

Quando as Forças Armadas argentinas derrubaram Juan Perón em setembro de 1955, eliminaram um regime que havia levado a Argentina à beira da ruína econômica; também aprofundaram com isso uma crise política que vinha imobilizando o país desde 1930. Do ponto de vista brasileiro o golpe de 1955 e o impacto deteriorativo que exerceu sobre a política interna argentina trouxeram desvantagens e vantagens. O constante tumulto político na Argentina nos anos seguintes levava em seu bojo as sementes de conflito potencial — nos campos diplomáticos e econômico, senão militar — com o Brasil, já que levantar o espectro do *"imperialismo brasileiro"* poderia ser um estratagema tentador para qualquer governo portenho desejoso de aplainar dificuldades internas. Por outro lado, porém, a imersão dos líderes argentinos em problemas domésticos significava que menos energias podiam ser dedicadas a manobras no plano exterior.

O Rio de Janeiro agiria resolutamente para aproveitar a oportunidade. Juscelino Kubitschek, aliás, ansioso para dar impulso ao desenvolvimento econômico, via na integração continental também um meio de diminuir o desnível que separava a América Latina subdesenvolvida do Norte industrial. A Operação Pan-Americana que ele lançou em 1958 representava o início de uma mudança ostensiva na orientação brasileira para com os EUA, marcando uma opção clara a favor da unidade latino-americana em face dessa potência. Assim, o movimento de aproximação com os países hispano-americanos obedecia não-somente a motivos geopolíticos de longo prazo, mas, também a interesses desenvolvimentistas.

Alvos prioritários

Os alvos prioritários permaneciam o Paraguai e a Bolívia. Kubistschek convidou o paulista José Carlos de Macedo Soares, homem que encarava a Argentina com profunda suspeita e que, como chanceler nos anos 30, havia ajudado a definir a estratégia anti-Argentina, para reassumir a chefia do Itamaraty. Macedo Soares encontrou em sua mesa uma série de convênios — sobre ligações rodoviárias, a criação de um entreposto de depósito franco para o Paraguai, em Paranaguá, e futura cooperação hidrelétrica — assinados com Assunção nos últimos dias do governo Café Filho e agiu logo para aproveitar o espírito de cooperação. Mandou realizar estudos sobre uma intensificação das relações comerciais

com o Paraguai, explicando a Kubitschek que esperava que "essa vinculação econômica viesse a tornar-se ponto de apoio efetivo para a ação político-diplomática brasileira no Prata"[4].

Em outubro de seu primeiro ano de governo, Kubtschek realizou um encontro pessoal, em Foz do Iguaçu, com Alfredo Stroessner, para comemorar o início dos trabalhos de construção da ponte internacional sobre o rio Paraná, elo vital na projetada ligação rodoviária de Assunção com Paranaguá. Naquele mesmo mês, Macedo Soares assinou em Assunção o primeiro tratado geral de comércio entre os dois países. No ano seguinte, Stroessner visitou o Brasil e, em 1959, a rodovia seria inaugurada. Nos primeiros anos 60, o Brasil acelerou sua aproximação com o Paraguai nos campos técnico e econômico celebrando convênios sobre rodovias comércio e a exploração conjunta do potencial hidrelétrico do rio Paraná.

Nas relações com a Bolívia o petróleo era a questão mais importante — e um sinal da necessidade de agir foi a inauguração, em dezembro de 1957, da ferrovia Yacuiba-Santa Cruz. Assim, a questão petrolífera continuava a revestir-se de grande significado econômico e político. Líderes brasileiros continuavam encarando a indústria nacional como instrumento eficaz de política externa e em conseqüência, ansiavam pelo estabelecimento de uma corrente de comércio baseado numa troca de manufatura por petróleo boliviano. "O mercado natural desse combustível é o parque industrial de São Paulo", declarou Kubitschek em 1956.

O nacionalismo boliviano, entretanto, representava uma barreira intransponível. Por pressão de La Paz, que recusava deixar que a Petrobrás operasse em solo boliviano, Macedo Soares, em 1958, assinou o Acordo de Roboré, que reduzia em 60 por cento a concessão e também restringia a exploração a firmas particulares brasileiras. Mas mesmo as quatro firmas que se aventuraram a estabelecer operações na Bolívia acabariam fracassando. Como observaria o general M. Poppe de Figueiredo, presidente do Conselho Nacional do Petróleo na época, "gastou-se muita saliva, muito papel, muita tinta e também muito dinheiro" sem resultado (*Um Gigante que Despertou*, pág. 232). Álvaro Teixeira Soares, na época embaixador em La Paz, confessava que o empreendimento tinha grande importância geopolítica, visando a "trazer a Bolívia para o lado do Atlântico, isto é, para o lado do Brasil", e lamentava que os críticos brasileiros, que contribuíram para o fracasso do projeto geral, não tivessem compreendido que se tratava de uma "obra de política internacional a longo prazo" (Amazônia).

Em termos de diplomacia direta para com a Argentina, o Brasil tinha mais sucesso nessa época, pelo menos temporariamente. Arturo Frondizi, como presidente eleito, visitou o Brasil a convite de Kubitschek, em 1958, e três anos depois Jânio Quadros realizaria um encontro com Frondizi em Uruguaiana, onde concordaram em estabelecer um sistema de consultas entre os dois governos. Também em 1961, o chanceler San Tiago Dantas fez uma visita a Buenos Aires para implementar o acordo de Uruguaiana, proclamando, ao voltar, a "eliminação definitiva das rivalidades e desconfianças que, no passado, medraram na política de nossos dois países" (*Política Externa Independente*, pág. 47).

Tudo isso era excelente política, mas as desconfianças em relação à Argentina pouco diminuíam. Como confessava publicamente um eminente tecnocrata, Glycon de Paiva (*Digesto Econômico*, janeiro 1962), "todos os que fazem o Curso Superior de Guerra estudam uma hipótese de guerra com a Argentina". As relações entre os dois países nos anos 60 seriam relativamente tranqüilas, em vista de ambos estarem absorvidos em problemas internos. Comparado com a década seguinte, porém, aquele período representava apenas a calma que antecede a tempestade, porque nos anos 70 os velhos antagonismos surgiriam com intensidade febril.

Notas

[1] Arquivo Getúlio Vargas.
[2] Arquivo do Departamento de Estado.
[3] Arquivo Oswaldo Aranha.
[4] Arquivo da Presidência da República.

UMA POLÍTICA DE COMBATE À FOME NA AMÉRICA LATINA*

Josué de Castro

Os inquéritos realizados pelos especialistas nos últimos vinte anos vêm revelando de forma insofismável, que a América Latina constitui uma das mais negras e mais extensas áreas da geografia mundial da fome, rivalizando sob este aspecto com a velha Ásia e com a África espoliada e saqueada pelo colonialismo europeu. Dos seus 200 milhões de habitantes, calcula-se que pelo menos 130 milhões de latino-americanos sofrem as conseqüências maléficas de uma alimentação defeituosa: insuficiente, incompleta ou desarmônica. É este o retrato atual que nos apresentam os homens de ciência, da realidade social do antigo continente da abundância, do El Dorado, da época dos Conquistadores do século XVI. O retrato de um continente faminto.

Na América Latina sofre-se de toda espécie de fome. Sejam as epidemias de fome que se seguem aos grandes cataclismas naturais que periodicamente assolam o continente, tais como as secas do Nordeste Brasileiro, as enchentes da Amazônia, os terremotos da região dos Andes etc., sejam as formas endêmicas que atuam permanentemente, dizimando de maneira implacável populações inteiras. O mal é tão intenso e tão generalizado que são hoje unânimes os higienistas e os patologistas no reconhecer que a fome é a mais generalizada e a mais destrutiva de todas as doenças endêmicas que grassam no continente. E que representa um fator predisponente, preparatório do terreno para facilitar a ação deletéria das outras endemias, das chamadas doenças de massa, tais como a tuberculose, a verminose e outras parasitoses que só são mortíferas quando encontram os grupos humanos sem resistência, depauperados pela fome. Que são no fundo, como a própria fome, doenças da miséria. Apresenta-se este *mal da fome*, sob os mais variados matizes, desde a fome global, quantitativa, que transforma suas vítimas em verdadeiros espectros vivos, até às formas mais discretas das chamadas fomes ocultas ou específicas, atuando sorrateiramente, sob os mais diferentes disfarces. É destas fomes parciais, das chamadas carências alimentares de que mais se sofre na América, cada povo apresentando seu cortejo típico de males, oriundos da falta habitual em sua alimentação das doses adequadas de determinados princípios alimentares: proteínas, sais minerais, vitaminas. São os índios mexicanos morrendo de pelagra à falta de certas vitaminas, são os pobres bolivianos a exibir os seus grotescos bócios cretínicos pela falta de iodo, são os milhões de latino-americanos anemiados — sem ânimo e sem forças

para trabalhar — com o seu sangue ralo e a sua pele amarelecida por falta de ferro para fabricar a sua hemoglobina, são os milhões de crianças morrendo como moscas, de uma estranha doença que os especialistas chamam pelo estranho nome de *kwaskiorkor*, mas que na verdade, é apenas uma carência de boas proteínas, como as do leite ou as da carne ou as dos ovos, que são alimentos de luxo, praticamente inacessíveis às bocas famintas das crianças pobres.

Essas e outras variadas doenças que inferiorizam, degradam e dizimam as grandes massas humanas na América Latina não são senão disfarces mais ou menos complicados da fome. De variadas formas ou tipos de fome que se associam em pactos macabros com outros males ou doenças da miséria, para massacrar os habitantes desta porção mais subdesenvolvida do nosso continente. Os índices de mortalidade infantil da maioria dos países latino-americanos, em média de cinco a oito vezes mais altos do que os índices dos países bem desenvolvidos da Europa e a curta expectativa de vida no continente, onde se vive em média metade do que vive um europeu ou norte-americano, são também reflexo insofismável da ação mortífera da fome, degradando e rarefazendo as nossas populações. Nestas terras de incrível mortandade, onde parece se nascer mais para morrer do que para viver, é sempre a fome o grande cortador de mortalhas para este inumerável exército de mortos — de mortos de fome.

Mas não vamos estudar aqui, neste rápido estudo, as variadas formas patológicas da fome (*), mas desejamos apenas salientar bem a sua importância e participação no quadro nosográfico da região onde a falta de saúde constitui um dos mais graves fatores de contenção do seu progresso social. Desejamos deixar patente até que ponto, a fome impede o progresso da região e sua real emancipação econômica, impondo-se como um pré-requisito indispensável a qualquer plano válido de desenvolvimento econômico regional, o estabelecimento de uma política positiva de luta contra a fome no Continente.

Para que esta luta tenha eficácia é preciso que se conheça bem o mecanismo através do qual a fome se instalou e perdura até hoje nas terras latino-americanas. Sem conhecer as raízes do mal e até que profundidade elas mergulham no subsolo de nossas instituições *político-sociais, é impossível* arrancá-lo de nossa paisagem cultural. As medidas não passarão de paliativos. Será como uma simples limpeza de roçado, que não evitará que o mato reponte, cada vez mais renitente, dos talos e das raízes fincados no solo.

A verdade é que a fome é ao mesmo tempo causa e efeito do subdesenvolvimento e do pauperismo generalizado que aquele impõe. O economista Gunnar Myrdal fala com muito acerto, deste círculo vicioso da fome por incapacidade de produzir e da não produtividade condicionada pela própria fome.

É o mesmo conceito de Winslow, tratando dos problemas de saúde nas regiões subdesenvolvidas e mostrando como um fator negativo arrastando continuamente para baixo os níveis de vida, configura o que se pode chamar *processo circular cumulativo*. Para destrinchar neste emaranhado dos complexos sociais do subdesenvolvimento, a verdadeira posição do fator *fome*, tentaremos mostrar quais são as causas principais e os principais efeitos deste fenômeno nos quadros de vida latino-americanos. Causas e efeitos que se imbricam de maneira desconcertante no círculo vicioso do pauperismo generalizado.

Pode-se justificar a fome na América Latina através de condições naturais desfavoráveis do nosso continente? Nem de longe. A fome na América como noutras regiões do mundo — como na África e na Ásia — é muito mais um produto de fatores culturais do que de causas naturais. É muito mais a conseqüência de distorções econômicas e de injustiças sociais, provocadas pelo homem, do que de limitações impoostas pela natureza. A fome na América é um produto de fabricação humana — um subproduto dos desumanos processos de exploração econômica que foram postos em prática nesta região do mundo.

Querendo ocultar esta negra verdade e inocentar aos olhos do mundo, o crime dos verdadeiros culpados pela fome generalizada do continente, os neomaltusianos tentam atribuir o fato a uma espécie de mesquinhez da natureza: a pobreza dos solos tropicais que constituem a maior parte das terras do continente, e a sua incapacidade natural de alimentar uma população que cresce em cerca de quatro milhões por ano. Nada mais distante da verdade, nada mais desprovido de base científica do que estas especulações maltusianas.

A América Latina está longe de possuir uma população excessiva, saturando as possibilidades de ocupação do seu solo. Representando 16% das terras habitáveis do planeta, coném ela apenas 6% da população mundial, sua densidade demográfica relativa de apenas 8 habitantes por quilômetro quadrado é das mais ralas do mundo, em comparação com a densidade de 54 habitantes da Ásia e a de 82 habitantes da Europa. Trata-se, portanto, em conjunto, de uma área subpovoada e não de superpopulação relativa.

Por outro lado, o seu solo é cultivado apenas em 6% de sua extensão, restando enormes reservas naturais inexploradas. E mesmo na parte cultivada, a terra é explorada, via de regra, através de métodos agrícolas os mais primitivos, de rendimento insignificante. Terra, portanto, é o que não falta para matar a fome dos latino-americanos. Não é a nossa natureza que é mesquinha. Mesquinho tem sido o homem ou melhor, certos grupos humanos, que se apossaram mesquinhamente dessas terras, para explorá-las abusivamente no seu exclusivo interesse de grupos, sem se dar conta, nem respeitar o fato de que a propriedade tem uma função social a preencher, e que a função primacial da terra é exatamente a de alimentar os grupos humanos que nela vivem e trabalham.

A fome na América se instalou como uma conseqüência da exploração de tipo colonial de suas terras; do regime do latifúndio e da monocultura que aqui alcançaram os limites máximos do exagero, para servir exclusivamente aos insaciáveis apetites mercantis das metrópoles colonizadoras, desejosas de obter por preços vis, os produtos de base e as matérias-primas indispensáveis ao seu industrialismo próspero. Expandiu-se desta forma nos países latino-americanos uma agricultura extensiva de produtos de exportação, em lugar de uma agricultura intensiva de subsistência, capaz de matar a fome do povo. Cada área ou cada país se dedicou a uma nociva especialização que subverteu por completo o equilíbrio ecológico de seus quadros naturais e agravou sobremodo a carência e a penúria alimentar de cada região. Ao colonialismo político se seguiu a pressão do capital colonizador estrangeiro, instrumento de ação do neocolonialismo econômico, disfarçado mas não menos nocivo.

Foi assim que Cuba passou a produzir quase que só açúcar e o Brasil e a Colômbia quase que só café. Que a América Central passou a sustentar o império da banana, a Bolívia o monopólio do estanho e a Venezuela o truste do petróleo, para citar apenas os exemplos mais significativos. Assim, desdobraram-se nas terras da América, ciclos de economia mais destrutivos do que produtivos, ou pelo menos, desequilibrantes da saúde econômica da nação: o ciclo da mineração, o da cana-de-açúcar, o da lavoura nômade do café, o da extração da borracha amazônica, o do petróleo, o do guano, o do salitre e vários outros. Ciclos estes que revelavam sempre o mesmo espírito de aventura mercantil, se insinuando, impulsionando a princípio o desenvolvimento, mas logo a seguir, corrompendo os processos de criação de riquezas nestes países. Orientada a princípio pelos colonos europeus, os donatários dos grandes feudos agrários e seus herdeiros e posteriormente pelos detentores do capital colonizador estrangeiro, toda a economia da América Latina foi violentamente arrastada no interesse dos grandes monopólios internacionais. E os governos desses países se mostravam, em geral, incapazes de impedir esta voraz interferência dos monopólios estrangeiros, interessados em espremer o limão até à última gota, deixando as terras coloniais reduzidas à sua extrema miséria. Explica-se esta conivência dos governos em trabalhar contra os interesses nacionais, porque esses governos quase nunca foram representantes autên-

ticos do povo, mas simples agentes dos pequenos grupos das oligarquias dominantes, beneficiadas pela exploração desumana das massas deserdadas, marginais e famintas. Adversárias, portanto, das aspirações de melhoria das condições de vida desses povos. Sempre foi esta, a tática da ação política dos monopólios estrangeiros: a de associar em seus escusos e rendosos negócios, uma pequena *clique* influente, privilegiada, que passava logo a se bater violentamente na defesa desses monopólios, a lutar pela manutenção do *statu quo*, e a manifestar uma sagrada aversão por qualquer forma de verdadeiro desenvolvimento econômico emancipador.

Assim foi conservada nos países da América uma estrutura agrária arcaica, de tipo feudal, que constitui o principal fator determinante do estado de fome no continente e do retardamento do progresso social desses povos. Mesmo daqueles que se lançaram com todo ímpeto na renovação de sua economia, através da industrialização intensiva, como é o caso do Brasil, mas que até agora não conseguiu se emancipar das forças de coerção e de contenção destas estruturas agrárias retrógradas, caracterizadas pelo complexo social do latifundiarismo com todo o seu cortejo de misérias sociais. A contradição que se estabelece nesses casos, dá ao *facies* cultural desses povos uma dualidade estrutural gritante, com a estranha superposição de uma economia industrial, às vezes de vanguarda, a uma economia agrária pré-capitalista, de sobrevivência medieval. O arcaísmo da estrutura agrária é praticamente um mal de todo o continente. Por toda a parte vamos encontrar até hoje a inadequação do regime da propriedade para o exercício de suas funções sociais: vamos encontrar imperando o latifúndio e o minifúndio, ambos anti-econômicos e anti-sociais.

Pelas estatísticas conhecidas se chegou à avaliação de que cerca de 8% do número total de propriedades açambarcam 75% do total das terras cultivadas na América Latina. É que são muitas dessas propriedades verdadeiros Estados, de desmedida extensão territorial, ultrapassando muitos deles uma superfície de mais de 100 mil hectares. Ao lado desta tendência ao latifúndio, irmão siamês do atraso tecnológico e da improdutividade, encontramos a pulverização das propriedades, com a poeira dos minifúndios que representam mais da quarta parte dos estabelecimentos agrícolas na América Latina.

É sem dúvida a inadequação de suas estruturas agrárias o fator essencial da má utilização dos recursos naturais, da baixa produtividade agrícola e da subocupação do homem do campo. Numa palavra: da fome em sua expressão continental. E não é só a distribuição das propriedades que é aberrante, mas também os tipos de relação do trabalho que são de índole feudal, perdurando até hoje os sistemas da meação, da parceria, do pagamento do salário em comida e de outras sobrevivências dos tempos da servidão medieval.

Mas não foi apenas conservando o feudalismo agrário, monocultor e latifundiário, que o imperialismo econômico manteve um estado de fome na América Latina. Foi também explorando ao máximo o esforço produtor de sua agricultura de exportação, fixando preços sempre miseráveis para as suas matérias-primas agrícolas e seus produtos de base. Manipulando o mercado internacional desses produtos e provocando a sua constante instabilidade, que tão terríveis conseqüências acarretam à economia destes países, que dependem quase que exclusivamente destes produtos, para a obtenção das divisas necessárias ao seu equipamento técnico, o que equivale dizer à sua emancipação através da industrialização. A vulnerabilidade destes países em face da falta de estabilidade dos preços dos seus produtos de base é tanto maior quanto, via de regra, cada um deles limita toda a sua oferta comercial em um ou dois produtos, quando muito. É desta forma que o petróleo representa 94% das exportações da Venezuela, o açúcar 80% das de Cuba, o café e o sisal 84% das do Haiti, o estanho 63% das da Bolívia e assim por diante.

Agravando o desequilíbrio econômico que mantém no marasmo estes países, funciona a queda proporcional dos preços destes produtos em comparação com os preços dos produtos industrializados que eles necessitam importar. Mesmo produzindo e exportando hoje um volume bruto de matérias-primas mais avultado, recebe a América Latina um menor volume de dólares do que recebera outrora, tornando-se praticamente insolvável a sua balança de pagamentos. Tem-se um bom exemplo disto, com o caso concreto do café brasileiro. Em 1959 exportava o Brasil, dois milhões de sacas de café a mais do que exportava dez anos antes, em 1949, e no entanto recebia agora pelo total da exportação deste seu produto cem milhões menos de dólares do que recebera em 1949.

Vê-se assim que o problema da fome na América Latina não resulta apenas da sua produção escassa de alimentos. É um problema de economia, bem mais complexo. Porque nem adiantaria aumentar os níveis de produção, diante da falta de poder aquisitivo dos seus povos. A fome é mais um problema de produtividade. Da ridícula produtividade de uma enorme massa populacional que até hoje continua vivendo num sistema econômico pré-capitalista, quase que fora do ciclo das trocas monetárias.

Propagou-se com razão por toda a América Latina a consciência de que só poderemos nos emancipar da fome reinante, através da industrialização intensiva destes países de economia dependente. A idéia de *desenvolvimento* revestiu-se, assim, da categoria de uma *idéia-força*, capaz de mobilizar a vontade desses povos escravizados pelo colonialismo econômico. Infelizmente muitos dos esforços neste sentido têm sido frustrados em seus objetivos. Nem sempre a industrialização conduz a uma melhoria dos níveis de vida, principalmente no que diz respeito à satisfação das necessidades alimentares. A industrialização, em certos setores limitados e sem o respaldo da expansão agrícola paralela, às vezes, até agrava a situação de penúria alimentar desses países.

Conclui-se desta rápida enumeração dos fatores que interferem na manutenção da fome no nosso continente, que eles são essencialmente de natureza econômica, refletindo no estilo de vida de cada povo, o resultado das pressões das forças econômicas internacionais, que sob a inspiração e o signo do neocolonialismo, alimentam e entretêm a fome em todos os continentes.

São inumeráveis os efeitos da fome sobre os grupos humanos que habitam a América Latina. Desde os efeitos puramente biológicos, de degradação somática, que impõem estaturas, compleições e biótipos vitais que estão bem longe dos níveis ideais, até os efeitos psico-fisiológicos, que acarretam a fadiga, a apatia, o conformismo e a incapacidade criadora de inúmeros grupos raciais economicamente famintos. À fome estão certamente ligados estranhos fenômenos sociais da América Latina, como o banditismo, o messianismo e a instabilidade política. Mas isto nos conduziria muito longe, além dos limites que nos impõe um simples ensaio interpretativo da matéria.

A verdade é que, o que até aqui ficou dito, chega sobejamente para mostrar como é tremendamente alto o custo social que pagam os povos latino-americanos ao calamitoso fenômeno da fome coletiva. Como a fome interfere de maneira negativa nos processos de evolução social deste continente e como é urgente e indispensável realizar, um esforço sobre-humano para varrer a fome dos quadros da vidadesses países.

Para este combate não existe um remédio específico capaz de funcionar como uma panacéia espetacular. Não há um específico para a fome. O que existem são catalisadores capazes de acelerar as reações sociais, conduzindo o organismo nacional, a depuração deste resíduo sobrevivente dos tempos do feudalismo e da servidão.

A luta contra a fome é uma luta contra a opressão econômica e contra o subdesenvolvimento. Luta que deve ser empreendida sem que se perca de vista o objetivo primacial da expansão econômica, que é a elevação dos níveis de bem-estar social das coletividades.

A conduta política dos países latino-americanos para vencer esta etapa da emancipação da fome deve ser a de dar prioridade a um certo número de problemas de política externa e de política interna, nos quais se assenta este estado de coisas reinantes e das quais dependem todas suas possibilidades de tornarem independentes as suas economias.

No campo da política exterior, os aspectos mais importantes são sem dúvida, a defesa econômica dos seus produtos de exportação e a regulamentação das remessas para o exterior, dos lucros dos capitais estrangeiros investidos nos países da região.

A falta de orientação política destes países em face das pressões das grandes potências, tem provocado a deterioração progressiva dos preços dos seus produtos de base e das suas matérias-primas, cujo poder aquisitivo em relação aos produtos industrializados caiu desde o começo do século em cêrca de 50%, o que equivale a dizer que por idêntica exportação, hoje importamos apenas a metade das mercadorias que podíamos importar no século passado.

É esta a principal conduta através da qual se exerce a ação colonialista do capital monopolista internacional, mantendo os países fornecedores de matérias-primas em sua economia primária, incapazes de poder industrializá-las *in loco* e se libertarem desta forma do colonialismo. Não é sem-razão, que o sociólogo francês André Philip afirma que antes de auxiliar os países subdesenvolvidos, seria preferível que as grandes potências cessassem a sua pilhagem, o verdadeiro assalto que sempre empreenderam das suas matérias-primas, das quais estes países dependem para viver e para se desenvolver. Temos que impor respeito à nossa economia se desejamos realmente nos emancipar.

A paridade e a estabilização dos preços dos produtos de base se constituem assim como objetivos essenciais aos planos de autêntico desenvolvimento da América Latina. Porque só assim será possível industrializar estes países e fornecer à sua agricultura as máquinas e os implementos necessários à sua modernização. Enquanto os preços dos produtos agrícolas de exportação continuarem aos trancos e minguando progressivamente, a agricultura de sustentação se fará em condições de indigência, com uma produtividade ridícula e por um custo de produção quase que inacessível ao poder aquisitivo destes povos: daí a fome, como uma conseqüência natural deste tipo de organização econômica.

Como importar os fertilizantes, os inseticidas, as máquinas agrícolas indispensáveis, como construir as necessárias redes de silos e armazens, e muito menos como produzir industrialmente estas coias necessárias ao progresso da agricultura, se escasseiam cada vez mais as divisas nestes países, em face da conjuntura sempre desfavorável aos seus produtos de exportação, no mercado internacional? Só lutando tenazmente por esta vitória necessária contra o colonialismo econômico dos grandes trustes internacionais que não podem continuar a manter as suas escandalosas margens de lucro à custa da fome dos povos subdesenvolvidos.

O outro ponto a reivindicar é o da necessidade que os países latino-americanos procurem, através de adequada legislação, regularmentar as remessas dos lucros das companhias estrangeiras que operam em seus territórios, e que via de regra, representam uma sangria constante de suas escassas reservas de divisas.

No que diz respeito à política interna a primeira coisa a fazer é resolver o problema das estruturas agrárias, que na maior parte destes países representa a mais resistente armadura do conservadorismo retrógrado contra quaisquer mudanças desta situação vigente.

As reformas agrárias a serem levadas a efeito deverão obedecer a um rigoroso critério técnico e econômico. Não podem ser simples expedientes de desapropriação e redistribuição das terras, visando corrigir a injustiça social da existência dos milhões dos sem-terra, das massas dos camponeses explorados pelos grandes proprietários agrários. Este seria um processo simplista incapaz de resolver por si só o drama da economia agrária. Mas, se não

adianta apenas a redistribuição da terra, também será inteiramente improdutivo qualquer tipo de política que pretenda mudar a situação rural, sem tocar no problema das estruturas agrárias. Isto é o que se chama de política de falsas reformas, preconizando apenas programas assistenciais, de educação e de saúde, sob o argumento de que estas mudanças acabarão por quebrar as resistências do conservadorismo mais extremado. Falsa premissa, desde que os aspectos educacionais e sociais mais gritantes — o analfabetismo, a miséria, a falta de higiene, as endemias reinantes, são todos subprodutos do complexo agrário do latifundiarismo e permanecerão irremovíveis enquanto não for desmontado este complexo.

O que a América Latina está a exigir são reformas autênticas, que signifiquem um processo de revisão de todos os tipos de relações jurídicas entre os que detêm a propriedade agrícola e os que trabalham nas atividades rurais. Verdadeiros códigos agrários, capazes de conduzir a propriedade à sua plena função social, aumentando o seu rendimento e distribuindo os benefícios auferidos por toda a coletividade. O conjunto de leis englobadas nesses códigos deve regular inúmeros problemas, tais como o da desapropriação das terras, os arrendamentos rurais, o dos contratos de trabalho e vários outros aspectos complementares da tença da terra.

Não se pode estabelecer um tipo ideal destas reformas, para todos os países latino-americanos, dependendo a sua adequação em cada caso, de múltiplos fatores locais de ordem natural e de ordem social. Cada país deve criar o seu tipo de reforma, é certo, que levando em conta a sua realidade político-social e o acervo de experiências, dos erros e dos acertos de reformas levadas a efeito em outros países do mundo.

Com as reformas estruturais deverão também os países subdesenvolvidos promover uma política operante de incentivo à produção agrícola da qual não pode estar ausente a política de preços dos produtos de subsistência e de consumo interno e uma política de subsídio de certos produtos indispensáveis à utilização intensiva da terra, mas que não são, via de regra, usadas nestas áreas menos desenvolvidas. A política de garantia e estabilização dos preços constitui uma arma poderosa de promoção agrícola, atraindo capitais, que sem esta segurança fugiriam certamente da empresa agrícola, exposta aos riscos e azares de uma verdadeira aventura mercantil.

Subsidiar produtos tais como fertilizantes, inseticidas, sementes etc., constitui uma forma de garantir a plena utilização da terra e o seu rendimento compensador. Triste demonstração da quase ausência do uso destes produtos na agricultura latino-americana, nos dá René Dumont, falando do Chile, país produtor de nitratos. Enquanto este país vende para o exterior 15 milhões de toneladas deste fertilizante, consome no país 70.000 toneladas a um preço correspondente ao dobro do preço da exportação. Mas como sua agricultura é de rendimento baixo, o país se vê forçado a consumir uma boa parte das suas disponibilidades cambiais para importar cereais, carne, manteiga e outros produtos de alimentação.

Urge também uma revisão na política de tributação da terra, que via de regra se faz através do volume de sua produção, estimulando desta forma a improdutividade, que é uma forma de inversão do capital especulativo que joga com a inflação. A tributação deverá ao contrário se fazer à base da capacidade potencial da terra produzir, o que obrigará o seu proprietário a se preocupar com o seu rendimento efetivo.

O crédito agrícola, principalmente em sua forma específica de crédito supervisionado e o apoio estatal à organização das formas de cooperativas ou outras associações comunitárias podem desempenhar um papel importante na luta contra a fome no nosso continente.

A diversificação racional das culturas, a utilização da terra em função de sua vocação natural, a melhoria das sementes e os métodos de conservação dos solos são outros elementos que também devem participar da tessitura normal do quadro de uma política de estímulo e de amparo à agricultura latino-americana.

É evidente que muitas destas iniciativas e medidas já estão sendo adotadas, com maior ou menor sucesso por vários países do continente. Outros puseram sua imaginação em engendrar outras formas de ampliação de suas produções agrícolas.

México, Bolívia, Guatemala, Venezuela e mais recentemente Cuba, empreenderam reformas agrárias de maior envergadura, mas ainda não alcançaram os objetivos desejados, por motivos de várias índoles. Resta muita coisa a rever, a formular, a empreender. Principalmente resta inserir na conjuntura econômica o quadro da agricultura ao lado do da indústria. E isto porque só com a industrialização racional será possível elevar os níveis de produtividade desses países de forma a liberá-los do flagelo da fome. Todos sabem que os níveis de produtividade agrícola dependem em larga proporção, da expansão do setor industrial que deve fornecer à agricultura os bens de capital necessários à sua plena realização econômica. Deve, pois, o desenvolvimento industrial se fazer paralelamente à expansão do setor agrícola, sob pena de acentuar a dualidade social, aumentar a distância que separa os dois setores econômicos e agravar a situação alimentar desses povos. Não basta cuidar da industrialização, sob a premissa de que ela constitui uma panacéia capaz de resolver todos os problemas do subdesenvolvimento, inclusive o atraso da agricultura reinante. Isto está bem longe da verdade. A industrialização é um ingrediente indispensável às reformas da economia agrária, mas não é suficiente para provocar estas reformas. E sem reformas agrárias adequadas, na maior parte dos países latino-americanos se esboroam todas as boas intenções de industrializá-los verdadeiramente. Cedo a sua agricultura rotineira e primitiva passa a representar um fator de contenção do próprio desenvolvimento industrial, através dos altos custos de produção das suas matérias-primas, através da escassez de alimentos, impondo a alta constante dos salários e matando o mercado potencial que representam as populações rurais para os produtos da indústria nascente.

No critério de prioridades dos investimentos reside, pois, uma boa parte do possível sucesso dos planos de desenvolvimento capazes de promover o verdadeiro progresso social e conseqüentemente a libertação da fome e da miséria. Somos dos que julgam essencial promover o desenvolvimento industrial, sem sacrificar em exagero os investimentos no setor agrário. Este o dilema que têm de enfrentar os países latino-americanos: o dilema do pão ou do aço. Ou seja, o de concentrar os seus escassos recursos em investimentos industriais, ou despendê-los na obtenção dos bens de consumo para matar a fome de suas populações. Penso que a solução está no simultâneo atendimento ao pão e ao aço, em proporções que devem variar de país a país, de acordo com o seu nível sócio-econômico e com as suas disponibilidades financeiras.

Só assim será possível quebrar o círculo vicioso da fome, do desemprego e da improdutividade que são apanágio da porção latino-americana deste continente, pejada de riquezas naturais incalculáveis, mas até hoje subjugada à influência negativa da exploração econômica de tipo colonial.

O FUNDO DO MAR*

Arvid Pardo*

O mar tem sido usado como meio de comunicação na paz e na guerra, durante milhares de anos. Além disso, a humanidade recorre ao mar para sobreviver, utilizando as plantas e os peixes marinhos. O uso da superfície dos mares, e das suas camadas superiores, levou o homem a desenvolver um grupo de leis internacionais — um Direito Internacional Marítimo — mas as profundezas do ocenao e o solo do mar despertaram pouco interesse até cerca de 100 anos atrás, quando surgiu a questão de se colocar um cabo transatlântico. Foi nessa época que começaram as primeiras expedições científicas ao fundo do mar.

O CONHECIMENTO DO MAR:

A invenção do sonar permitiu aos cientistas obter informações muito mais detalhadas e precisas sobre a forma do fundo do mar, do que as que tinham sido, até então, obtidas com métodos das *linhas com peso.* A fotografia do solo oceânico e as naves de imersão, com capacidade para chegar até quase o fundo, permitem aos cientistas, hoje, adquirirem conhecimentos cada vez maiores sobre os leitos dos mares e abismos. Existem, todavia, vastas áreas que ainda não foram cartografadas, isto é, o homem ainda não conseguiu fazer os mapas dessas áreas.

A terra que cobre o fundo do mar é, comumente, dividida em três partes: a plataforma continental, com uma largura que vai de uma (ou menos) milha a 800 milhas, e que equivale a menos de 10% do leito dos mares: o declive continental, que tem de 10 a 20 milhas de largura e se estende da borda externa da plataforma continental até as profundidades do solo oceânico; e a região abissal, também chamada de solo oceânico, que parece ser constituída de regiões planas situadas entre 3.300 a 5.500 metros abaixo da superfície do mar. É marcada por gargantas profundas e salpicada de protuberâncias marítimas. A profundidade média das águas do mar é de 3.800 metros. Mais de 75% do solo oceânico se acha a profundidade de menos de 5 mil metros.

* O Embaixador Arvid Pardo foi representante do Governo de Malta na Assembléia Geral das Nações Unidas em 1967. Publicado em 1970.

As bacias oceânicas estão freqüentemente separadas por grandes cadeias de montanhas submarinas, cujos cumes às vezes se projetam para fora da água. A maior cadeia de montanhas da Terra não está situada em nenhum continente, mas no mar: a grande e alongada cadeia chamada Dorsal Atlântica estende-se ao longo de todo o Oceano Atlântico, numa extensão igual a um terço da circunferência da Terra e se elevando, muitas vezes, a 3.500 metros acima do solo oceânico.

Outro exemplo grandioso? A cordilheira chamada Dorsal Oceânica, exaustivamente cartografada entre os anos de 1959 e 1965, pela Expedição Oceânica Internacional da União Científica, curva-se num grande arco com amplitude de 1.500 milhas em certos lugares, desde a Península Arábica até as Ilhas Crowsett, elevando-se ocasionalmnte a 5 mil metros acima da região abissal e apesar disso mesmo os seus picos mais altos não emergem da superfície.

Os solos dos mares e dos oceanos são cobertos por sedimentos de duas espécies: terrígenos, relativamente perto da costa, e os pelágicos, distanciados da costa. Os sedimentos pelágicos são chamados argilas quando contêm menos de 30% de substâncias orgânicas (restos), e limo quando contêm mais de 30% destas substâncias.

Os limos por sua vez dividem-se em dois grupos principais: limos calcários e limos silicosos. Limos e argilas são sedimentos dominantes no solo oceânico; contudo, outros materiais podem ser mencionados; os mais importantes são nódulos de manganês.

OS RECURSOS MINERAIS DO FUNDO DO MAR:

O fundo do mar oferece, além dos nódulos de manganês, uma gama muito variada de *minerais cuja exploração já foi iniciada, ainda que em pequena escala*. A exploração de minerais envolve os veios de depósitos e a extração do petróleo, do gás natural e do enxôfre.

As riquezas das praias e das águas dos mares das plataformas continentais vêm sendo exploradas por centenas ou mesmo milhares de anos para a extração de sal, areia, pedregulho e outros produtos úteis. A composição química da água já é conhecida desde longa data. Uma milha cúbica de água salgada contém milhões de toneladas de sal, de compostos de cálcio, magnésio e potássio, de bromo, e toneladas de outros minerais, incluindo 65 toneladas de prata e 25 toneladas de ouro. Houve quem ficasse imaginando descobrir métodos excelentes para extrair uma porção dessas riquezas e estes sonhos aparentemente foram compartilhados pelo Governo alemão, depois da Primeira Grande Guerra, para investigar a possibilidade de encontrar um método barato para se obter o ouro da água do mar, a fim de pagar as reparações de guerra. Infelizmente verificou-se que o custo de extração excedia em muito o valor do ouro extraído, e o *Meteoro* regressou carregado de informações científicas, mas de muito pouco ouro.

Um método econômico para a extração do ouro e da prata da água do mar não foi ainda encontrado, mas este tipo de mineração — isto é, o processo de obter riquezas extraindo-as da água do mar — vem adquirindo importância cada vez maior em campos inesperados. O grande exemplo não é a mineração do sal, bromo, compostos de potássio, cálcio, magnésio ou iodo, ou a possibilidade de explorar outros minerais, mas o desenvolvimento de uma tecnologia avançada para a extração econômica de água doce da água do mar, o que nos permitiria obter desertos florescentes e suprir de água as populações urbanas sempre em crescimento.

Em contraste com a mineração aquosa, a mineração do solo oceânico — ou seja, o processo de extrair riquezas que se acham no fundo do mar — é relativamente recente e pode-se mesmo dizer que teve início no fim da Segunda Grande Guerra. A mineração compreende três estágios: exploração, operações de mineração propriamente dita e transporte

para o consumo. Até agora os métodos principais utilizados na exploração têm sido a fotografia e a drenagem, e nos têm permitido obter conhecimentos sólidos das jazidas minerais em grandes áreas dos leitos dos mares das plataformas continentais em muitos países. A construção recente de submersíveis especializados nos permitirá aumentar nossos conhecimentos mais rápida e convenientemente. Os principais minerais extraídos até agora das plataformas continentais, em regra por meio de baldes rolantes, drenagens hidráulicas ou por simples baldes, incluem estanho na Tailândia, Indonésia e Malásia; diamantes na África do Sul; fosforita na Califórnia etc.

Tesouros afundados constituem o lado romântico das buscas nas águas rasas das plataformas continentais. O valor econômico dos tesouros, às vezes, é considerável: nos últimos meses o tesouro descoberto perto das Ilhas Scilly pela esquadra do Almirante Shovell foi estimado em 3 milhões de dólares; o casco de um navio holandês, afundado que transportava cerca de meio milhão de dólares em barras de ouro e prata foi também descoberto.

Existem ainda tesouros arqueológicos, repousando nas plataformas continentais e nos solos oceânicos. Relatórios aparentemente oficiais afirmam que existem mais objetos de interesse arqueológico no fundo do Mediterrâneo do que nos museus da Grécia, Itália, França e Espanha juntos. Deve haver algum fundo de verdade nessas afirmações, visto que o Governo francês mandou construir um submersível, o *Arqueonauta*, especialmente equipado para explorações arqueológicas no fundo do mar. Além disso, o *Arqueonauta* se desincumbirá de importantíssima missão de estudar sistematicamente, pela primeira vez na história, as praias quaternárias submersas e seus habitantes pré-históricos.

A mineração do subsolo consiste na extração de minerais existentes no fundo marítimo, e tanto pode consistir na exploração de veios de depósitos, como na exploração de petróleo, gás e enxofre. Os veios de depósitos, cujas explorações são feitas por meio de escavações e túneis iniciados nas terras adjacentes, vêm sendo utilizados para extração de ferro na Finlândia e na Terra Nova, e para extração de carvão na Inglaterra, Canadá e Japão. Em virtude das pequenas extensões dos filões metálicos submarinos conhecidos e do alto custo de suas explorações, não apresentam perspectivas como potencial para produção mundial. O mesmo não se pode dizer do petróleo, gás natural e, de certa maneira, do enxofre.

Embora a extração do petróleo das plataformas submarinas date de 1899, sua produção só atingiu real significação econômica depois da Segunda Guerra Mundial. O rápido progresso obtido, tanto no campo da pesquisa como no da exploração submarina das reservas petrolíferas, é ilustrado pelos seguintes dados, embora incompletos e estimados: em 1947 as reservas petrolíferas sob a plataforma continental dos Estados Unidos foram estimadas em 33 bilhões de barris e a produção submarina anual foi de cerca de 25 milhões de barris; em 1965 as reservas conhecidas eram da ordem de 100 bilhões de barris, ao passo que a extração submarina anual aumentou para 240 milhões de barris, consistindo, contudo, em apenas 7,5% da produção total de petróleo dos Estados Unidos. Aumento anual de extração submarina e reservas conhecidas verificaram-se também nas demais partes do mundo, nos últimos 20 anos. O *Komsomolskaya Pravda* de 16 de agosto de 1967, relatando a descoberta de um fabuloso depósito de petróleo sob a plataforma continental ártica da União Soviética, numa profundidade de 20 a 25 metros, dizia:

"Somente a região de Tyumen assegura, até 1980 — ou seja, daqui a 12 anos — a produção de tanto petróleo quanto foi produzido em toda a União Soviética durante o ano passado (1966)".

A extração das riquezas petrolíferas submarinas vem-se acelerando a passos rápidos em todas as partes do mundo, com despesas de perfurações aumentando num ritmo de 14% anualmente.

Progresso ainda mais espetacular vem-se registrando na extração e exploração do gás natural submarino. Em 1950, as reservas submarinas de gás natural dos Estados Unidos foram estimadas em 50 trilhões de pés cúbicos, e em 1965 as reservas foram estimadas em 150 trilhões de pés cúbicos; no período compreendido entre 1960 e 1965, a produção submarina de gás atingiu mais do dobro, passando de 403 bilhões de pés cúbicos para 977 bilhões.

A exploração do gás natural submarino continua a ser intensa, em toda parte. O mundo inteiro já ficou sabendo, por exemplo, das fabulosas descobertas de gás natural sob o Mar do Norte. De acordo com o *Oil and Gas Journal*, de 27 de fevereiro de 1967, somente o campo de Groning contém 40 trilhões de pés cúbicos de gás natural, e o campo Shell-Esso 49/26 contém outros seis trilhões. Vários outros campos possuem reservas avaliadas em trilhões.

Há 100 anos, a Expedição Challenger descobriu a existência de depósitos de fosforita e dióxido de manganês no solo oceânico, também chamado de região abissal. Esses depósitos, que os cientistas batizaram de nódulos, foram confirmados posteriormente por outras expedições, cujos especialistas constataram serem enormes as reservas descobertas. Os nódulos de manganês, principalmente, vêm atraindo a atenção dos pesquisadores e a extensão dos depósitos, bem como suas concentrações em várias zonas do solo oceânico — o fundo do mar —, têm sido determinadas, quase que com exatidão.

Como são esses nódulos? Os nódulos de manganês possuem formas esféricas irregulares, como as batatas, variando de 0,5, a 25 centímetros de diâmetro, e são comumente encontrados na superfície dos solos oceânicos a uma profundidade entre 1.500 a 1.600 metros. A concentração, a composição química e a extensão dos depósitos dos nódulos variam grandemente. Parece que cerca de 20% da superfície do solo do Oceano Pacífico é coberta por nódulos, às vezes na quase inacreditável concentração de 50 quilogramas por metro quadrado. O teor máximo conhecido do material principal dos nódulos tem sido assim determinado: 57,1% de manganês, 39,5% de ferro, 2,1% de cobalto, 2,9% de cobre, 2,4% de níquel e 0,5% de chumbo. Não se sabe, parece, a tonelagem mundial estimada dos nódulos de manganês; as estimativas da tonelagem dos nódulos de manganês existentes nos sedimentos do solo do Oceano Pacífico foram apresentadas por John L. Mero em seu livro *The Mineral Resources on the Sea*, na página 175. As estimativas apresentadas por Zenkevitch e Shornyakova variam de 0,9 x 10" a 17 x 10" toneladas. Baseando-se nestas estimativas, Mero tentou calcular as reservas de metal nos nódulos de manganês do Oceano Pacífico: os resultados foram espantosos. Os nódulos contêm 43 bilhões de toneladas de alumínio equivalentes a uma reserva para 20 mil anos de consumo dentro dos padrões de consumo mundial para o ano de 1960, em contraste com asreservas terrestres conhecidas, que são suficientes para o consumo de 100 anos apenas, nas mesmas condições; 358 bilhões de toneladas de manganês equivalentes a uma reserva para 400 mil anos, em contraste com as reservas terrestres conhecidas, que são para apenas 100 anos; 7,9 bilhões de toneladas de cobre equivalentes a uma reserva para 6 mil anos de consumo, em contraste com as reservas terrestre de apenas 40 anos; cerca de um bilhão de toneladas de zircônio, equivalente a uma reserva para 100 mil anos, em contraste com as reservas terrestres para 100 anos; 14,7 bilhões de toneladas de níquel equivalentes a uma reserva para 150 mil anos, em contraste com as reservas terrestres para 100 anos; 5,2 bilhões de toneladas de cobalto equivalentes a uma reserva para 200 mil anos, em contraste com as reservas terrestres para 40 anos apenas; três quartos de bilhão de tonelada de molibdênio equivalentes a uma reserva para 30 mil anos, em contraste com as reservas terrestres para 500 anos. Além disso, os nódulos do Oceano Pacífico contêm 207 bilhões de toneladas de ferro, cerca de 10 bilhões de toneladas de titânio, 25 bilhões de toneladas de magnésio, 1,3 tonelada de chumbo, 800 milhões

de toneladas de vanádio etc. Os nódulos de manganês, contudo, também são encontrados nos Oceanos Atlântitico e Índico, e assim os cômputos devem ser aumentados substancialmente para se obter uma estimativa mundial.

A magnitude dessas riquezas não canalizadas torna-se ainda mais inacreditável pelo fato de que os nódulos de manganês formam-se num ritmo mais rápido do que o do consumo mundial de manganês, magnésio, cobalto, zircônio e outros metais.

Em seu livro, Mero afirma que os nódulos de manganês podem ser explorados, transportados para os portos e processados a um custo aproximado de 23,5 dólares por tonelada, em contraste com o teor de metais recuperáveis, cujo valor comercial bruto varia de 40 a 100 dólares por tonelada. Mero calcula que se os nódulos forem retirados com o objetivo primário de se obter níquel (metal importantíssimo nos dias de hoje), uma operação destinada a produzir 100% do consumo de níquel dos Estados Unidos também produziria 300% do consumo americano de manganês, 200% de consumo de cobalto, 100% do consumo do titânio etc., e que os depósitos se acumulariam num ritmo mais rápido do que o de mineração.

Tudo indica que a exploração nacional irrestrita dos nódulos de manganês do fundo oceânico resultaria na fixação de um preço teto para o produto e reduziria o mercado para uma grande variedade de minerais, que constituem produtos de exportação muito importantes para a economia de um grande número de nações, como aconteceu com o mercado de exportação de vários materiais de origem animal, que foi afetado pelo desenvolvimento de produtos sintéticos que os substituíram.

Naturalmente as jazidas de valor que cobrem a superfície do fundo dos mares não se limitam aos nódulos de manganês. Existem os nódulos de fosforita que já são extraídos das plataformas continentais. Existem ricos depósitos de nódulos de fosforita, além da plataforma continental que, segundo Mero, poderão propiciar uma ompensação anual pelo investimento da ordem de 40%, depois de deduzidas todas as despesas com os impostos.

Os sedimentos dos fundos oceânicos também contêm cerca de 10^{16} toneladas de limo calcário que se acumula na razão de 1,5 bilhão de tonelada por ano. Se apenas 10% desses fossem minerados para a produção do cimento Portland, durariam 10 milhões de anos; além disso, eles se acumulam num ritmo oito vezes mais rápido do que o consumo mundial de pedra calcária durante o ano de 1864. O limo silicoso do solo oceânico é avaliado em 10^{18} toneladas e um produto contendo 90% de sílica pura pode ser obtido sem muita dificuldade. Segundo Mero, são várias as utilizações para este tipo de limo. Ele pode ser utilizado da mesma maneira que as diatomáceas terrestres, tais como nas misturas dos concretos, nas confecções de filtros, nas manufaturas de tijolos isolantes, tanto térmico como acústico, como filtro mineral, como absorvente ou como abrasivos finos.

Os sedimentos dos fundos oceânicos também contêm 10^{18} toneladas de argila pelágica, a qual contém grãos de manganês em concentrações que variam até 5% e, além disso, filipsita, palagonite, cobre, níquel, cobalto, vanádio etc., e terras raras em concentrações diversas.

POTENCIAL ALIMENTAR DOS MARES:

O potencial econômico dos mares profundos também não se limita à extração de minerais; possibilidades verdadeiramente inestimáveis podem ser claramente antevistas quando estas áreas forem devidamente exploradas como fonte de alimentação, tanto no presente como no futuro. Não nos referimos aqui às possibilidades de expansão da indústria da pesca ou a uma mais intensiva exploração dos vegetais marítimos mas sim ao incomensurável potencial que nos oferece a agricultura e a criação de peixes. Um autor, Arthur Clark,

em seu livro intitulado *The Challange of the Seas*, escreveu que "virá o tempo em que apenas alguns produtos especiais — como por exemplo as frutas — serão produzidos na terra, sendo os demais produzidos nos oceanos". Uma revista americana especializada em negócios, a *Forbes*, acredita que a agricultura dos oceanos e dos fundos dos mares pode tornar-se comercialmente lucrativa na década de 1980. A criação de peixes, utilizando técnicas em que se salientam a utilização de golfinhos no papel de cães-pastores, e cortinas de bolhas de ar para limitar e proteger os campos de pastos dos peixes, é encarada com seriedade, não mais constituindo assunto de ficção científica. Esta e outras técnicas são previstas como possibilidades que poderão transformar inteiramente o quadro mundial de alimentação nos próximos 15 anos. Enquanto isso, os primeiros passos para uma revolução na maneira pela qual vêm sendo utilizados os recursos animais dos mares já foram dados com o desenvolvimento de um produto concentrado de proteína animal (FIC) extraída de peixes menos populares, pelos cientistas da "United States Bureau of Commercial Fischeries". Está sendo construída uma fábrica para a produção do concentrado de proteína extraída dos peixes. Espera-se que dez gramas deste concentrado "proporcionarão proteína animal adequada para preencher as necessidades diárias de uma criança a um custo diário avaliado em menos de um centavo de dólar americano."

A agricultura comercial oceânica e a criação de peixes, já mencionadas, repousam no futuro; a aprropriação nacional e a exploração comercial das riquezas minerais do fundo dos mares, por outro lado, são para breve. Empréstimos já foram concedidos para a exploração de depósitos de fosforita localizados bem além da plataforma continental, a profundidades excedendo de mil metros e a uma distância até 50 milhas da costa mais próxima. Acham-se em construção protótipos de submersíveis para mineração comercial de ricos depósitos de nódulos de manganês dos solos oceânicos a profundidades de até quatro mil metros e outros estão sendo projetados. Os nódulos serão juntados no fundo do mar e bombeados para dentro do submersível; deste, os nódulos serão facilmente transferidos para um navio cargueiro de escolta, por meio de ductos flutuantes.

AS RIQUEZAS DO SUBSOLO MARÍTIMO:

Assim como incomensuráveis são as riquezas minerais que jazem nos fundos dos mares, incomensuráveis também são as riquezas depositadas nos subsolos.

Pouco sabemos acerca dos depósitos em filão, porém tudo indica que eles existem, conforme se deduz do relatório publicado em 7 de agosto deste ano no *The New York Times*, que afirma ter sido descoberta uma rica concentração de minérios de ouro, prata, zinco e cobre sob o Mar Vermelho a uma profundidade de sete mil pés. "Uma avaliação excessivamente conservadora situa os minérios de somente este depósito em torno de 1,5 bilhão de dólares americanos".

Os depósitos de petróleo, gás e enxofre são mais conhecidos. Os recursos parecem ser inesgotáveis e as vantagens das reservas aumentam constantemente à medida que as vantagens das reservas aumentam constantemente à medida que as explorações prosseguem. Em 1947, Pratt avaliou as reservas marítimas de petróleo em 1.000 bilhões de barris; em 1966 as reservas foram avaliadas em 2,5 trilhões de barris pelo Almirante O. D. Waters Jr.

A atual produção comercial de petróleo submarino resume-se à extração do petróleo da plataforma continental, em águas que não excedem de 100 metros de profundidade e ainda utilizando técnicas empregadas em terra firme. As perfuradoras semi-submersíveis em operações hoje em dia são capazes de perfurar os leitos oceânicos até 350 metros de profundidade. O projeto Mohole, interrompido em 1966, estimulou fortemente o progresso na técnica de perfuração em águas profundas, e um navio foi construído para perfurar com

eficiência até as profundidades de 7 mil metros. Perfuratrizes transoceânicas, autopropulsadas, correntemente anunciadas nos jornais técnicos, podem ancorar em águas de 180 metros de profundidade e perfurar 6.500 metros do fundo oceânico. Robos providos de controle remoto, para operações submarinas, vêm sendo desenvolvidos para manter os poços petrolíferos submarinos. Métodos para transportar o petróleo submarino para a costa também têm sido melhorados. O petróleo é agora transportado por chatas, mas oleodutos submarinos já existem; provavelmente eles serão estendidos além da plataforma continental num futuro próximo.

A PESQUISA OCEANOGRÁFICA:

Quanto gasta o mundo com pesquisas oceanográficas, vitais para o futuro da humanidade? Os Estados Unidos gastavam, há 10 anos, 29 milhões de dólares por ano. Hoje, gastam 500 milhões. Daqui a 10 anos, essas despesas ultrapassarão os cinco bilhões de dólares. Na União Soviética e na França, aumentos semelhantes nos gastos governamentais se verificaram, e a exploração oceanográfica vem ganhando atenção cada vez maior nos países tecnologicamente adiantados,embora haja ainda muito a fazer.

Há sete anos, a parte mais profunda do oceano — o fundo da Depressão Mariana — foi atingida, pela primeira vez, por uma máquina inventada por August Picard: a batisfera *Trieste*. Mas tanto esta, como a francesa *Arquimedes*, sofrem sérias limitações para utilização comercial, pois necessitam de um apoio de superfície. Além disso, a utilização de combustível de aviação, que dá à máquina potência ascensional, constitui um risco que limita as condições marítimas ideais para operar com êxito. Finalmente, a *Trieste* e a *Arquimedes* são de difícil manejo para as operações mecânicas.

Máquinas cada vez mais avançadas, derivadas de cascos à prova de pressão, controladas com precisão, foram ou estão, todavia, sendo construídas, não só para fins de pesquisa, no campo da Engenharia Naval, como para fins científicos, turísticos, de busca e salvamento e (como sempre) fins militares. Algumas dessas máquinas não necessitam de apoio de superfície e possuem, como as batisferas, capacidade para atingir mais de 2 mil metros de profundidade, durante muito tempo. Mas apesar do progresso na construção dessas máquinas, o material utilizado — aços e alumínios de alta resistência — sofre constante aumento de custo, e isto parece impedir a invasão comercial e militar do fundo dos mares.

A barreira, porém, poderá ser rompida nos próximos anos. Num documento apresentado na Conferência sobre Lei, Organização e Segurança na Utilização do Oceano, realizada na Universidade de Ohio, EUA, em março passado, o Dr. Graven afirmou, em resumo, que: (1) nos próximos dez anos serão construídos veículos de baixo custo; (2) submersíveis de profundidade operarão independentemente de ligação com a superfície; (3) máquinas para submersão livre serão desenvolvidas; (4) surpreendentemente, para muitos, a maior parte dos investimentos atuais, em submersíveis para operar em profundidade, vão para as unidades de superfície e de apoio pois, com exceção da pressão estática, as maiores forças e as dinâmicas mais perigosas se fazem sentir na superfície ou em suas imediações, juntamente com seu conseqüente sistema de ondas; (5) a eliminação do apoio de superfície, isto é, do pessoal e das máquinas que ficam de fora do mar quando um veículo explora o fundo, provocaria maior redução nos gastos com operações; (6) a descoberta de novos materiais para submersão profunda é importantíssima; muito já se tendo falado no uso de vidro e cerâmica na confeccção dos cascos e progressos perceptíveis vêm sendo obtidos; (7) os pesquisadores já construíram e empregaram máquinas de submersão livre, mas é necessário um programa que desenvolva um veículo atado e não tripulado, ou mesmo atado e tripulado, que tenha possibilidades comerciais e seja capaz de explorar o fundo dos mares proximamente.

As vantagens da utilização do vidro compacto na confecção de cascos de pressão foram reveladas, posteriormente, pelo mesmo Dr. Craven. O importante é que, utilizando técnicas novas, já estão sendo construídos veículos para submersão profunda. Tais veículos serão capazes de operar a profundidades superiores a 700 metros, durante longos períodos. Pelos cálculos dos pesquisadores, essas máquinas estarão prontas para entrar em ação dentro de dois anos.

O HOMEM E O MAR:

Mas não será preciso um homem novo para a exploração do fundo dos mares? Os cientistas e técnicos acham que sim: é necessário fazer uma adaptação fisiológica do homem, para que este possa operar livremente nos oceanos, a profundidades pelo menos iguais às duas plataformas continentais. A grande novidade, neste campo, é a aplicação da técnica da saturação do mergulho, que consiste em comprimir o mergulhador numa atmosfera artificial (normalmente composta de oxigênio, nitrogênio e hélio), correspondente à profundidade em que ele vai operar, até que os gases dissolvidos nos fluidos e tecidos do corpo do mergulhador estejam equilibrados. Uma vez convenientemente saturado, o mergulhador poderá fazer viagens limitadas, a maiores profundidades, mas não poderá entrar com segurança em águas mais rasas, sem longa e cuidadosa descompressão.

Os cientistas observaram que o mergulhador saturado, partindo da superfície, tem um máximo aproximado de 70 metros para as suas excursões. Excursões de 70 a 150 metros são mais facilmente toleradas; de 150 a 300 metros parecem ser permitidas. A habilidade em executar trabalhos prolongados no fundo do mar exige capacidade tecnológica de aquecer o mergulhador, enquanto ele se achar na água, havendo necessidade de uma câmara seca, onde o mergulhador ficará durante as horas de descanso. Esta capacidade existe, pelo que ficou comprovado pelo "Conshelf and Sea Lab I and II:" o homem pode viver sem dificuldade excessiva e operar com considerável liberdade, por períodos que vão até um mês, em profundidades de cerca de 100 metros.

Em 1968, o Sea Lab II desenvolveu pesquisas para verificar se o homem tem habilidade para viver eficientemente durante longo tempo, a 150 metros de profundidade, com excursões limitadas além de 220 metros.

Por que tanta experiência, visando o fundo do mar? Sob o ponto de vista comercial, a exploração dos recursos do solo ou do subsolo oceânico (o fundo do mar propriamente dito) possui muitas vantagens sobre a exploração de qualquer riqueza terrestre, com poucas exceções. Além disso os países terão suprimento de petróleo, gás natural e outros minerais vitais à indústria. Muitos países, que não têm petróleo em seu território, poderão deixar de depender de outras nações, se explorarem petróleo do fundo do mar.

A TECNOLOGIA MILITAR:

Há, também, importantes razões de segurança e defesa que obrigam os poderes públicos a se apropriarem de área do solo oceânico, para seu uso próprio e exclusivo. O que acontecerá se as Nações Unidas não tomarem uma atitude com urgência?

Temos consciência da importância do mar, sob o ponto de vista defensivo. Do mar, pode-se dominar a terra. O mar, por sua vez, é dominado, e pode ser dominado, do solo oceânico. A importância do mar aumenta, em vez de diminuir, na era do submarino nuclear. A construção de máquinas que permitam a ocupação militar de vastas áreas do leito marítimo, além da plataforma continental, altera drasticamente as restrições tradicionais que regem o uso do mar, com conseqüências imprevisíveis, na época atual. De qualquer modo, a estratégia foi acrescida de uma nova dimensão.

Todos sabemos do desenvolvimento de sistemas de mísseis nucleares, extremamente podentes e sofisticados e constantemente aperfeiçoados. Sabemos também que a mesma tecnologia que desenvolveu esses sistemas de mísseis nucleares forneceu os meios para a destruição dessas armas. Numa era cheia de mísseis balísticos, capazes de destruir defesas e bases, seria bem atrativo transferir a capacidade ofensiva para os mares, que são meios altamente resistentes às superpressões de um ataque nuclear. De certo modo, isto já aconteceu com o desenvolvimento de submarinos atômicos, equipados com mísseis nucleares. A maior vantagem desses submarinos é poderem controlar o terror da guerra, garantindo uma enorme capacidade de revide, por serem imunes à detecção. Ora, esta imunidade e, portanto, esta capacidade de revide poderiam ser diminuídas pela instalação de aparelhos detectores em áreas apropriadas dos mares profundos e dos solos oceânicos (já existem alguns desses aparelhos instalados). É claro que tais aparelhos podem ser utilizados para fins científicos e comerciais, como, por exemplo, no auxílio à navegação e no registro de migrações de peixes, mas podem, igualmente, ser utilizados para detectar e perseguir possíveis submersíveis inimigos.

A construção de sistemas antibalísticos em áreas apropriadas do solo oceânico, tais como as Cordilheiras Oceânicas, constituiria o contragolpe efetivo no combate a mísseis dirigidos a alvos situados em terra firme. As vantagens desses sitemas são evidentes: seria possível o revide múltiplo aos mísseis atacantes. Em segundo lugar, os mísseis de ogivas múltiplas poderiam ser atacados antes da separação dessas ogivas. Sistemas de mísseis nucleares móveis, localizados no fundo dos mares, poderiam ser construídos de maneira tal que, sendo imunes a qualquer forma de detecção, teriam uma capacidade ofensiva muito grande.

A instalação de bases militares fixas, no fundo do mar, poderia ser também de grande utilidade. A auto-suficiência dessas bases poderia ser garantida pela construção de usinas *nucleares que fornecessem oxigênio por eletrólise da água do mar, enquanto este mesmo* mar forneceria o alimento nutritivo necessário.

As vantagens da utilização do fundo do mar e do solo oceânico, para fins militares, são enormes. E as desvantagens? Inicialmente, mais de um país pode utilizar, militarmente, os mares profundos e os solos oceânicos. Assim, podemos esperar uma rápida corrida aos mares. As áreas estratégicas oceânicas seriam ocupadas pelo país mais poderoso ou mais rápido. Como seria preciso prevenir contra espiões ou importunos, a primeira medida seria interditar vastas áreas do mar, adjacentes, e essa interdição seria unilateral. O país prejudicado teria de revidar daí por diante. A verdade, porém, é que a militarização do fundo do mar e do solo oceânico poderia provocar complicações políticas, militares e oceânicas (inutilização do sonar para detecção de peixes, por exemplo), de tal magnitude que se torna urgente avaliar as prováveis conseqüências. A única alternativa é a instituição de um regime internacional efetivo sobre o fundo do mar e o solo oceânico, além de uma jurisdição nacional claramente definida. Só assim, teremos esperanças de evitar as tensões cada vez maiores, e poderemos assegurar a exploração dos imensos recursos contidos na superfície e no interior do fundo do oceano, sem prejuízo para ninguém e com benefício para todos. Um regime internacional aceitável por países pobres e ricos, fortes e fracos, países litorâneos ou sem comunicação com o mar. Um regime internacional que nos garanta que o fundo do mar será utilizado, exclusivamente, com fins pacíficos e que haverá uma exploração equilibrada dos seus recursos.

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL

ANO XXIX 113 – 114

IBRI

instituto brasileiro de relações internacionais

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL



REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL

ASSINATURA ANUAL . . . . **Cz$ 4.000,00**
YEARLY SUBSCRIPTION . . . . **US$ 20,00**

PEDIDO DE ASSINATURA:
SUBSCRIPTION TO BE SENT TO:

Nome:. . . . .
Name:. . . . .
Endereço: . . . .
Adress. . . . .

Este pedido é acompanhado da *importância* de Cz$. . . . .
With this subscrition is included . . . . US$.

Data **Assinatura**
Daté Signatures

INSTITUTO BRASILEIRO DE POLÍTICA INTERNACIONAL
BRAZILIAN INSTITUTE OF INTERNATIONAL RELATIONS
Praia de Botafogo, 186 – Grupo B – 22250 – Rio de Janeiro - RJ – BRASIL

BRASIL-ARGENTINA: RELAÇÕES DE CONFLITO E COOPERAÇÃO

Hélio Jaguaribe*

I – ANTECEDENTES HISTÓRICOS

A tensão colonial

As relações argentino-brasileiras foram sempre muito importantes, ainda que nem sempre tenham figurado no primeiro plano das expressas prioridades dos dois países. Ocupados com seus problemas internos ou voltados para os centros dominantes, como Grã-Bretanha ou Estados Unidos, Argentina e Brasil, durante largos períodos, não dedicaram particular atenção ao seu relacionamento. A importância histórica do mesmo, entretanto, constituiu sempre um fato subjacente, que se podia observar quer pela intensidade do intercâmbio entre os dois países, quer pela tensão latente em suas relações ou pela ocorrência de circunstâncias que subitamente configuravam situações de conflito.

Os motivos determinativos da importância das relações argentino-brasileiras são bastante evidentes, decorrentes de múltiplos fatores histórico-geográficos. A larga fronteira entre os dois países, incluído o Uruguai na faixa demarcatória, se caracteriza, mais do que por sua extensão, pelo fato de ser, desde o século XVII, a zona de encontro e de tensão entre os sistemas português e espanhol.

O Brasil, como é sabido, é uma área de expansiva colonização portuguesa, que tende, desde o século XVI, a extravasar os limites fixados pelo tratado de Tordesilhas. O adentramento dos portugueses, a partir do Nordeste do país, para o Norte amazônico, rumo a Manaus, para o Centro-Oeste, rumo a Cuiabá e para o Sul, rumo ao estuário do Prata, se deparou, nos limites de sua expansão, com uma densa selva desabitada, salvo no Sul, onde se defrontou com os limites do ecúmeno espanhol, cujos movimentos migratórios, a partir do altiplano boliviano e peruano, desciam até o estuário do Prata. Faixa de encontro e de *confrontação entre os impérios português e espanhol, a fronteira na bacia do Prata dos dois* sistemas foi oscilante, até meados do século XIX.

* Apresentado no Seminário organizado em 28 de abril de 1981, na Universidade de Brasília, pelo Conselho Brasileiro de Relações Internacionais.

Durante o período colonial, tendeu a se manifestar uma sensível falta de correspondência entre os objetivos centrais dos dois impérios e as condições locais. O império português, mantendo uma consistente política de expansão territorial no Brasil, visava a estendê-lo, no Sul, até a margem oriental do Prata. Concentrada a ocupação lusitana, todavia, no Nordeste e Centro-Leste do país, dispunha de insuficientes recursos para a sustentação de *seus propósitos expansionistas no extremo Sul. O império espanhol, quase exlusivamente* interessado na extração de metais preciosos do altiplano boliviano e peruano, não dava excessiva importância aos desígnios portugueses referentes à margem oriental do Prata, sempre que mantivesse fora de qualquer risco suas áreas de mineração. Diversamente dos propósitos da coroa, entretanto, os excedentes populacionais da colonização espanhola que se deslocavam para o Sul e encontravam as mais propícias condições agropecuárias no estuário do Prata, por eles já ocupado, ambicionavam expandir-se por ambas as margens, contando, para tal, com suficiente concentração demográfica. Daí a contradição entre as políticas das coroas lusitana e espanhola e as condições locais. De conformidade com seus objetivos expansionistas Portugal ocupa em 1680 a banda oriental do estuário do Prata, fundando a Colônia do Sacramento. A população hispânica da região, entretanto, não se conforma com essa ocupação e a assedia, continuamente, até capturá-la, em 1702. A coroa portuguesa reage à conquista negociando com a espanhola a devolução da Colônia, o que obtém pelo tratado de Utrecht, de 1713. A história da Colônia do Sacramento se caracterizará, assim, por uma seqüência de pressões locais, geradas pela concentração demográfica de populações hispânicas interessadas na ocupação de ambas as margens do estuário, que assediam a Colônia, e a reconfirmação do domínio português, por via diplomática. Essa seqüência de assédios militares e devoluções diplomáticas tem um temporário paradeiro com o tratado de San Ildefonso, de 1777, que cede à Espanha a Colônia do Sacramento[1].

Os portugueses, entretanto, não renunciam ao seu propósito de ocupação da margem oriental do Prata. Com a Independência e as lutas internas entre Buenos Aires e as províncias, que debilitam o poder central da Argentina e, contrariamente, com o fortalecimento *do poder central brasileiro, devido à transferência da coroa lusitana para o Rio de Janeiro,* formam-se as condições para a exitosa ocupação militar e a anexação, como Província Cisplatina, em 1817, da região que hoje corresponde ao Uruguai. Esse estado de coisas será, uma vez mais, alterado, em 1825, com a rebelião de Lavalleja, com o apoio militar de Buenos Aires. A inconclusiva guerra argentino-brasileiro, de 1825-27, termina com uma solução de compromisso, no interesse da Grã-Bretanha e mediante a intermediação desta, através da criação, na faixa contestada, de um estado independente, a República do Uruguai[2].

A tensão argentino-brasielira, sucessora da hispano-portuguesa, não termina, entretanto, com a criação de um estado tampão entre os dois países, em virtude do conflitante propósito, por parte de cada qual, de influir sobre o governo uruguaio. Daí, em grande medida, os conflitos internacionais do período de Rosas, que conduzirão o império brasileiro a esposar no Uruguai o partido colorado, contra os blancos, apoiados por Rosas. A queda de Rosas dá início a um período menos conflitivo entre os dois países, que finalmente se aliam contra o Paraguai de Solano Lopez.

Imagens e realidades

Outro fato importante, no relacionamento argentino-brasileiro, em virtude da alternância de suas posições relativas e das imagens que cada um dos dois países se foi formando de si mesmo e do outro, no curso da história, foi a circunstância de que seu desenvolvimento não foi sincrônico, até a segunda metade do corrente século[3].

Com efeito, o período colonial, extremamente importante na história brasileira, foi de secundária importância, na da Argentina. A colonização espanhola, na América do Sul, principalmente orientado, como já foi mencionado, para a lavra de metais preciosos, se concentrou no altiplano peruano e boliviano, deixando a Argentina como uma área de desaguamento de excedentes populacionais. No Brasil, ao contrário, passadas as hesitações iniciais da coroa ante a difícil tarefa da colonização direta das imensas novas possessões, os governadores gerais empreenderam uma política sistemática de ocupação territorial. O maior desenvolvimento relativo do Brasil, na época colonial, se acentua com o contraste entre o longo período de tumultos, que marca os primeiros decênios da independência argentina, até a queda de Rosas e a posterior consolidação da supremacia portenha, com Mitre, com a basicamente ordeira transição que se verifica, no Brasil, do principado de D. Pedro, como representante da coroa, ao seu reinado, como primeiro imperador. Essa continuidade ordeira, embora se defrontando com rebeliões locais, persiste no período de transição da regência à decretação da maioridade de D. Pedro II.

O súbito desenvolvimento da Argentina, a partir de 1880 e a básica continuidade desse processo, até fins da década de 1920, marca uma reversão da tendência anterior e contrasta, de forma crescentemente favorável para a Argentina, com a relativa estagnação do Brasil, dos últimos anos do Império à última década da República Velha. É ante a crescente importância da Argentina do começo do século que o Barão do Rio Branco, temeroso de uma coligação anti-brasileira dos vizinhos hispânicos sob liderança platina, engendra uma política de relacionamento especial com os Estados Unidos, concebida, concomitantemente, como contrapeso à excessiva influência britânica sobre o Continente[4]. Aí terá origem, entre outros fatores e por motivos que ultrapassavam as possibilidades de previsão de Rio Branco, um longo processo de dependência para com os Estados Unidos, que só será revisto criticamente na segunda metade deste século.

A assincronia do desenvolvimento da Argentina e do Brasil voltará a se manifestar, desta vez a favor do Brasil, a partir da década de 1930. As novas condições internacionais após a crise de 1929, e, mais ainda, após a segunda guerra mundial, reduzem a Grã-Bretanha a uma posição crescente secundária, no concerto das nações e inviabilizam modelo agro-esportador que tanta prosperidade proporcionara à economia argentina. Diversamente, o processo de industrialização por substituição de importações — apesar das limitações de que hoje se tem claro entendimento — favoreceu particularmente os países grandes, notadamente o Brasil. Criaram-se, assim, por via espontânea, as condições que permitiriam ao Brasil, depois da segunda guerra mundial, um enorme e acelerado desenvolvimento, com os planos do governo Vargas e o programa de metas do governo Kubitschek.

Contrastando com essa fase de expansão da economia brasileira, a Argentina experimentou um período de relativa estagnação, de 1930 a 1945. Seu subseqüente processo de industrialização, por outro lado, tendo sido iniciado pelo regime peronista, foi afetado, tanto por alguns dos desequilíbrios que caracterizaram o peronismo como, no período subseqüente, pelos desequilíbrios de sinal contrário, decorrentes das idiossincrasias antiperonistas. Somente com Frondizi encontrou a política econômica argentina um razoável ajustamento entre os incentivos industrializantes e uma política financeira equilibrada. Múltiplas circunstâncias, entretanto, ligadas à instabilidade política do país, desde a queda de Peron, bem como, recentemente, às novas condições internacionais a partir de 1973, conspiraram no sentido de privar a Argentina de reencontrar um novo período de acelerado desenvolvimento. O prolongado período de relativa estagnação econômica e de agudo impasse político exerceu um efeito extremamente negativo na auto-imagem do país, no curso das últimas décadas.

A não sincronia do desenvolvimento da Argentina e do Brasil, dos tempos coloniais a meados deste século, contribuiu para gerar imagens pouco equilibradas na visão que cada um dos países foi tendo de si mesmo e do outro. Tal circunstância, evidentemente, não favoreceu, até recentemente, um bom entendimento das recíprocas realidades nacionais e de seus verdadeiros interesses mútuos.

Na atualidade, os dois países apresentam condições sensivelmente equilbradas, embora nenhum deles tenha logrado um suficiente equacionamento de sua própria problemática. Esta última questão extravaza completamente o âmbito do presente estudo e comporta, *apenas, uma simples referência, para fins de esclarecimento da realidade societal de ambos* os países.

Em síntese, se poderia dizer que o Brasil atual assumiu uma consciência bastante consensual de sua condição de sistema continental e das principais implicações econômicas dela decorrentes. Esse consenso abrange, embora de forma ainda imprecisa, o reconhecimento de que se deve dar a mais alta prioridade à superação das limitações energéticas do país, notadamente mediante a utilização das possibilidades de sua biomassa. Há igual consenso, no país, quanto à necessidade de encaminhá-lo, politicamente, para um regime democrático, aberto e pluralista. Permanece indefinida, entretanto, a grave questão social
democrático, aberto e pluralista. Permanece indefinida, entretanto, a grave questão social
brasileira, com as abissais diferenças que separam os setores médios e altos das grandes massas. Essa indefinição não permitiu, até hoje, que se lograsse, para um projeto de desenvolvimento social, o consenso que se formou para o desenvolvimento econômico do país, tornando, assim, pouco estável, o atual consenso para um projeto democrático.

No caso da Argentina, a situação é ao mesmo tempo mais simples e mais complexa. Mais simples porque o país não se defronta, objetivamente, com os contrastes que afetam a realidade brasileira. A Argentina é um país extremamente bem dotado de recursos naturais, com uma relação extremamente favorável entre suas disponibilidades físicas e seu estoque populacional. Seu parque industrial, a despeito de deficiências no setor de bens de capital e de bens intermediários, apresenta um alto nível de capacidade produtiva e pode facilmente corrigir ou compensar suas principais deficiências. Acrescente-se que o país dispõe de uma população de alto nível de educação e capacitação, não afetada por excessivos desequilíbrios de riqueza e dotada de grande homogeneidade. O que torna complexo o problema argentino é o difícil legado do peronismo, tanto por suas contribuições positivas — que dele fazem uma experiência irreversível — quanto por seus aspectos negativos — que vêm obnibulando a subseqüente política econômica do país e, no plano sócio-político, vêm dificultando a superação do "verticalismo" e a conversão do peronismo, tanto sindical como político, *num moderno trabalhismo democrático. Daí o prolongado impasse político da Argen*tina, com seus efeitos negativos sobre a economia e a auto-imagem do país. Mas daí, também, a possibilidade de uma acelerada recuperação, uma vez que os problemas são de caráter quase exclusivamente político e encontrarão solucionamento relativamente rápido no momento em que se defina uma liderança capaz e esclarecida, com um projeto político realista e abrangente.

II — CONFLITO E COOPERAÇÃO

A dimensão conflitiva

O legado histórico do período colonial e da primeira metade do século XIX, para as relações argentino-brasileiras, foi, como acabamos de ver, predominantemente de conflito. A esse período de confrontação direta, em torno da banda oriental do estuário do Prata, segue-se, depois de um período de cooperação na contenção do expansionismo de Solano Lopez, uma fase de competição antagônica pela supremacia na América do Sul.

A pretensão de supremacia constituiu, fundamentalmente, uma decorrência da imagem que cada um dos países se fazia de si mesmo e do outro, no âmbito mais amplo da representação que tinham do contexto internacional, em geral e do sul-americano, em particular. Com efeito, no período em referência, que vai, *grosso modo*, das últimas décadas do século XIX às primeiras do século XX, os dois países não haviam, ainda, logrado completar sua própria estruturação interna, nem a ocupação de seu próprio território. Ambos eram economias agro-exportadoras orientadas para os países centrais. Nenhum deles mantinha relações econômicas significativas com outros países da região salvo, precisamente, ainda que em modesta escala, seu mútuo intercâmbio fronteiriço[5]. O propósito de predominância na região sul-americana, portanto, nem correspondia a qualquer interesse real de ambos os países, nem era um objetivo factualmente implementável por parte de nações agrícolas e dependentes. Esse propósito era um mito, decorrente de outros mitos.

O mito argentino tinha por núcleo a imagem da nação européia, de população branca, parceira supostamente privilegiada da potência hegemônica mundial, a Grã-Bretanha, que se via a si mesma, numa América do Sul mestiça, como a única interlocutora ocidental da Europa. A essa nação, naturalmente dotada de características superiores, cabia um destino manifesto de hegemonia regional, como uma réplica, na América do Sul, à hegemonia regional que os Estados Unidos estavam realizando na América do Norte.

O mito brasileiro tinha por núcleo a imagem do colosso físico, que gerou o ufanismo. País colossal, com rios colossais, árvores colossais, necessariamente conduzido a um destino colossal. O ufanismo físico continha, ademais, matizes aristocráticos. Única monarquia constitucional, cercada por republiquetas caudilhescas. Com a República, os matizes aristocráticos persistem, de forma reajustada. Não havia mais Imperador — o que sempre foi deplorado pelo sub-consciente popular — mas havia uma República Constitucional, com um Senado de notáveis e à figura aristocrática do senhor de engenho se segue a figura oligárquica do fazendeiro paulista. Acrescente-se, no plano internacional, as supostas relações culturais privilegiadas da elite francófona (e da grei positivista) com a França e as supostas relações especiais da diplomacia brasileira com os Estados Unidos.

A disputa entre a Argentina e o Brasil de uma presumida supremacia na América do Sul foi, sobretudo, retórica, dada a já aludida circunstância de que nenhum dos dois países tinha efetivamente reais interesses em jogo na região e nenhum dispunha de condições objetivas para nela exercer qualquer forma de predomínio. Isto não obstante, a suposição em que se baseavam ambos os países de que deviam demonstrar disposição e capacidade para o exercício de tal predomínio, evitando, concomitantemente, que o adversário incrementasse seu poderio ou sua influência, conduziram, dentro de seus moderados recursos, a uma política de carreira armamentista, sobretudo naval e a uma estratégia de equilíbrio de poder. Em tais condições, ocorreram momentos de efetiva tensão pré-bélica entre os dois países notadamente quando se agudizou o antagonismo entre os chanceleres Zeballos e Rio Branco[6].

Escapou à consciência dos dirigentes argentinos e brasileiros da época a constatação do alto grau de dependência em que se encontravam ambos os países, relativamente aos países centrais, notadamente no tocante à relação hegemônica que a Grã-Bretanha exercia sobre a Argentina, mesmo depois do relativo declínio britânico, após a primeira guerra mundial, bem como no tocante à relação de dependência do Brasil para com os Estados Unidos, bastante antes de estes assumirem a preponderância internacional a que seriam conduzidos depois da segunda guerra mundial.

Data, igualmente, dessa época, a vinculação ideológica que se estabeleceu, no Brasil e na Argentina, entre o nacionalismo conservador e a postura de antagonismo de cada país *em relação ao outro, de que foram representantes* típicos Zeballos e Rio Branco. Essa tendência ideológica se revelou bastante perduradoura, transferindo-se, mais recentemente, para as posições de extrema direita, como o integralismo brasileiro, o integrismo argentino e a ala direita do peronismo e chegando a nossos dias através das concepções geopolíticas de meados do século. Estas últimas representadas, na Argentina, por homens como o almirante Isaac Rojas e, de forma mais sofisticada, o general Gugliamelli e o grupo da revista *Estratégia* e, no Brasil, por dirigentes político-militares como os generais Golbery do Couto e Silva e Meira Matos. Nos regimes militares vigentes, no Brasil, de 1964 a princípios de 1979 e, na Argentina, ainda no poder em 1981, as ideologias de extrema direita e de cunho geopolítico contribuíram, evidentemente, para a recente revivescência do antagonismo argentino-brasileiro, particularmente ilustrado pelo caso de Itaipu.

As novas relações

A *segunda metade deste século trouxe decisivas modificações para o cenário* latino-americano. Creio, em síntese, que haveria que diferenciar dois momentos mais importantes. O primeiro ocorre com a década de 50, introduzindo, a partir da obra da CEPAL, a consciência do subdesenvolvimento latino-americano, das relações de dependência centro-periferia, e da básica comunidade de condições existentes entre os países da região, conducente, por isso, a uma política de solidariedade e de integração regionais. O segundo momento relevante ocorre com a década de 70 e a crise do petróleo, impondo aos países da região um imperativo de abertura ao mercado internacional e de ativa solidariedade com o Terceiro Mundo.

Esse conjunto de eventos produziu, inicialmente, uma consciência latino-americana que jamais existira, como estado de espírito comum a todos os países da região. Figuras particularmente clarividentes, como Bolivar e San Martin, já haviam intuído, nos albores da independência, a existência de uma comunidade de interesses que ultrapassava as *patrias chicas*. Essa visão, entretanto, não era latino-americana e sim exclusivamente hispano-americana. E assim mesmo estava, efetivamente, vinculada ao intento de preservação de uma unidade sub-regional: a Grã-Colombia ou o Vice-Reinado do Prata. A formação de um sentimento de comunidade de destinos para todos os países latino-americanos foi obra da CEPAL, sob a liderança intelectual de Prebisch.

É no âmbito dessa nova consciência latino-americana que a *intelligentsia* jovem da Argentina e do Brasil da década de 50 produz uma revisão crítica da tradição de antagonismo entre os dois países e elabora a teoria da cooperação argentino-brasileira como pedra angular do sistema latino-americano[7]. É a partir dessas influências que as posições não comunistas de esquerda, na América Latina — democrático-socialistas, populistas, nacionalistas de esquerda — incorporam à sua ideologia a idéia da integração e da solidariedade latino-americanista, em contraposição à ala direita do mesmo peronismo, assim como, no caso do Brasil, nas posições latino-americanistas de Vargas, Kubitschek e Goulart.

Por outro lado, os países latino-americanos experimentaram nas décadas subseqüentes à segunda guerra mundial, uma profunda diferenciação estrutural, de forma basicamente correspondente à magnitude de seus recursos[8]. O processo de industrialização por substituição de importações, apesar de seus efeitos restritivos, em termos de autonomia tecnológica e empresarial, favoreceu particularmente os países grandes da região — Argentina, Brasil e México — pouco afetando os pequenos países da América Central. Não menos relevante, notadamente a partir da crise do petróleo, foi a disponibilidade ou não de abundância de óleo nos países da região, ou pelo menos sua capacidade de substituição de óleo por outras fontes energéticas.

Graças ao petróleo a Venezuela, que permanecera inicialmente à margem do processo de industrialização, pode montar um grande sistema econômico e, a partir dele, alcançar um nível de alta influência regional e internacional. As grandes proporções, reveladas por recentes descobertas, das reservas petrolíferas do México, lhe asseguraram, adicionalmente ao seu elevado nível de industrialização, os recursos suplementares de que necessitava para corrigir e compensar seu *deficit* de produção de alimentos. E a prática auto-suficiência petrolífera de que goza a Argentina constitui um fator adicional para a estabilidade econômica do país, proporcionando-lhe condições mais favoráveis para a superação de sua crise política. Mencione-se, ainda, no caso do Brasil, a medida em que seu enorme *deficit* petrolífero, de ordem de 80% da demanda corrente, só não se reveste de características fatais por causa, por um lado, de sua imensa capacidade hidrelétrica e, por outro, de suas possibilidades, a mais longo prazo, de substituição de combustíveis fósseis por álcool e óleos vegetais.

Essas diferenciações estruturais, na América Latina, inviabilizaram as expectativas da década de 50 no tocante a um processo integrativo de caráter global, regulável por um acordo geral entre os países. A comunidade básica de condição e de interesses existente entre os países latino-americanos constitui uma aquisição permanente da consciência da região. A operacionalização desses interesses comuns, entretanto, dadas as diversificações a que se fez referência, não é mais exeqüível de um modo globalístico. Requer políticas e mecanismos com uma diversificação e flexibilidade que se ajustem às diferenças estruturais ostentadas pelos países da região.

Nesse quadro, a disputa entre a Argentina e o Brasil de pretensa supremacia regional perdeu qualquer sentido, até mesmo no plano retórico. Os países latino-americanos passaram a ter importantes interesses recíprocos, bilateral e multilateralmente, e necessitam de medidas e mecanismos efetivos para atendimento dos mesmos. Todos se confrontam com o problema de reduzir sua taxa de dependência para com os países centrais sem, concomitantemente, reduzir sua capacidade de absorção de capitais e tecnologias provenientes daqueles países. Todos necessitam de aprofundar seu desenvolvimento e de alcançar maior participação no comércio mundial, notadamente de manufaturas. Todos necessitam maximizar as potencialidades de intercâmbio regional, como forma complementar e parcialmente compensatória de seu comércio internacional.

Esse contexto abre para o Brasil e para a Argentina as mais variadas possibilidades de cooperação, bi e multilateral, tanto em termos de projetos conjuntos quanto em termos de uma sadia competição não antagônica. O efeito combinado do peso cada vez maior das novas condições, com a crescente vigência, na Argentina e no Brasil, das idéias orientadas para a cooperação entre os dois países, levaram estas últimas, a despeito das ideologias militares, a superar, finalmente, os velhos preconceitos de antagonismo.

Esta reorientação, em sentido cooperativo, do relacionamento dos dois países, encontra sua expressão formal em dois principais eventos: o acordo de Itapipu e as vistas oficiais do Presidente Figueiredo à Argentina e do Presidente Videla ao Brasil.

O caso de Itaipu é particularmente significativo porquanto o aproveitamento das imensas potencialidades hidrelétricas do rio Paraná, passando pelas fronteiras da Argentina, do Brasil e do Paraguai, comporta, igualmente, alternativas conflitantes ou cooperativas, estas sendo, ademais, independentemente de outras considerações, as que permitem a otimização do potencial energético do rio. Sem embargo deste último aspecto, o encaminhamento que vinha sendo dado à matéria, através de entendimentos bilaterais do Brasil com o Paraguai, para a construção da binacional de Itaipu, fora conduzido à revelia da Argentina e em conflito com os interesses desta. Retaliatoriamente, a Argentina empreendeu, à revelia do Brasil e contra os interesses deste, entendimentos com o Paraguai, para a construção da hidrelétrica de Corpus. Essa situação altamente conflitiva, entretanto, foi, por fim, satisfatoriamente solucionada, de forma cooperativa entre os três países, através do Acordo de Cooperação Técnico-Operativo de Itaipu e Corpus, de 19 de outubro de 1979[9].

Marcando, simbolicamente, a nova orientação cooperativa das relações argentino-brasileiras, o Presidente Figueiredo visitou a Argentina, em 14-17 de maio de 1980 e o Presidente Videla retribuiu a visita em 19-23 de agosto do mesmo ano. Em ambas as visitas os dois governos acentuaram o caráter estrutural e permanente das relações de cooperação entre o Brasil e a Argentina, enfatizando a medida em que tal cooperação exprime interesses nacionais que transcendem quaisquer eventuais contingências políticas[10].

A dimensão cooperativa

A coextensão do Brasil com a Argentina ao longo de uma larga fronteira, delimitando, em vez de selvas inóspitas, como nos extremos Oeste e Norte do país, regiões que, desde o século XVII, se foram tornando cada vez mais densamente povoadas e cultivadas, deu margem a um crescente intercâmbio fronteiriço. Esse intercâmbio se converteu num comércio de grandes proporções à medida em que os dois países desenvolveram suas vantagens relativas nas lavouras tropical e temperada. Acrescente-se que a industrialização dos dois países, nas últimas décadas, incrementou extraordinariamente esse comércio, pelo qual ambos se beneficiam de suas especializações manufatureiras e de alternâncias de políticas econômicas que favorecem importações ora de um ora de outro.

O alto grau de complementariedade existente entre países vizinhos, ligados por bons sistemas rodoviários e facilidades de navegação costeira, cujas economias são as duas mais importantes do continente, conduziu, naturalmente, o intercâmbio argentino-brasileiro, a ser o mais importante comércio bilateral da América Latina[11].

O reconhecimento oficial dessa complementariedade, nas últimas décadas, levou dirigentes de ambos os países a intentos de sistematizar seu aproveitamento. Entendimentos entre Vargas e Peron, em princípios da década de 1950 e mais tarde, entre Quadros e Frondizi, buscaram políticas e mecanismos que incentivassem a recíproca cooperação. A intermitente revivescência, instigada pelas ideologias militares, do espírito de antagonismo, a que se fez precedente menção, não permitiu, até recentemente, que se concretizassem tais intentos. A oportunidade para tal, no entanto, parece se consolidar agora, com a nova *entente cordiale* entre os dois países[12].

A dimensão cooperativa, entre a Argentina e o Brasil, não se limita às oportunidades, por si mesmas amplíssimas, de exploração de sua recíproca complementariedade econômica. Ela envolve duas outras dimensões de igual ou maior relevância: a cooperação tecnológica e a cooperação internacional. Ambas abrangem uma gama extremamente larga de possibilidades imediatas e de outras que se abrem para o futuro próximo, como se intentará discutir brevemente, na seguinte seção deste estudo.

III – PERSPECTIVAS PARA O FUTURO

Cooperação complementar

A exploração da complementariedade econômica existente entre o Brasil e a Argentina constitui a mais antiga e natural forma de cooperação entre os dois países. Como foi mencionado, um intercâmbio fronteiriço, que vem dos primórdios coloniais, se converteu no mais amplo comércio bilateral da América Latina, envolvendo, ademais da troca de produtos das lavouras tropical e temperada, uma crescente pauta de manufaturas e de equipamentos.

Para incrementar as possibilidades desse comércio, bem como de seu intercâmbio com os restantes países da zona, Argentina e Brasil foram subscritores do pacto de Montevidéu. A ALALC(*), entretanto, não rendeu, como é sabido, os benefícios que, em grande parte por uma postura mimética à do tratado de Roma, dela se esperava. Na verdade, as condições prevalescentes na América Latina eram completamente distintas das ocorrentes na Europa. Lá existiam grandes centros produtivos cerceados por restrições aduaneiras, para a mobilização dos quais, removidos tais obstáculos, se dispunha, igualmente, de eficientes sistemas de comercialização. Na América Latina, ao tempo da constituição da ALALC, os produtos exportáveis eram basicamente bens primários orientados para o abastecimento dos países centrais e inexistiam experiência e condições para um ativo comércio intra-zonal.

Para o intercâmbio argentino-brasileiro a ALALC trouxe apenas vantagens marginais[13]. O sistema que se lhe sucedeu (ALADI) não deverá, tampouco, acarretar benefícios muito significativos. O que importa, entretanto, é o fato de que, dentro de um regime aduaneiro mais favorável, Argentina e Brasil estão desenvolvendo novas condições para incrementar significativamente seu comércio. Dentre essas novas condições avultam dois aspectos. Por um lado, o desenvolvimento (ainda que predominantemente sob o controle de transnacionais) de nova e diversificada capacidade produtiva, no setor manufatureiro e de equipamentos, que tem na exportação um objetivo principal ou relevante. Por outro lado, *a formação e expansão (por capitais nacionais) de "tradings" com ampla capacidade de* comercialização. Aproximam-se, assim, os dois países, das condições que possibilitaram o êxito exportador da Europa, sendo de prever-se um grande aumento de suas exportações, tanto bi como multilateralmente.

Importaria, no âmbito destas considerações sobre a complementariedade argentino-brasileira, fazer referência a dois outros distintos aspectos da questão. O primeiro aspecto diz respeito ao desenvolvimento, no plano econômico, de formas deliberadas e conscientes de competição não antagônica. Uma amadurecida exploração da complementariedade econômica ultrapassa o campo das especializações naturais e conduz a especializações por via competitiva. Tal é, dentro de certos limites, o regime vigorante entre países industrializados. Argentina e Brasil, tanto no plano das regulamentações oficiais quanto no da prática empresarial, enveredaram por esse caminho, como o revela a crescente presença de bens duráveis e equipamentos no intercâmbio dos dois países.

O segundo aspecto que importa ressaltar é de caráter não econômico e diz respeito à crescente cooperação intelectual que se faz sentir, em todas as disciplinas. Essa cooperação intelectual, inserida, via de regra, no âmbito mais amplo de um intercâmbio intra-latino-americano, já assume proporções consideráveis no campo das ciências sociais e biomédicas[14].

Cooperação técnica

As novas relações argentino-brasileiras surgiram, a partir de uma sadia reação de racionalidade, no plano da tecnologia. Consistiram na constatação por ambos os países, ainda que tardiamente, de que seus conflitivos projetos de Itaipu e Corpus podiam, com grande vantagem mútua, serem reciprocamente compatibilizados, mediante a adoção de uma política de cooperação técnica.

As oportunidades de cooperação entre o Brasil e Argentina, no campo da tecnologia de infra-estrutura, são extremamente amplas. Ademais da apropriada utilização do potencial hidrelétrico do Paraná, comportam inúmeras outras importantes possibilidades, no campo da navegação fluvial, da irrigação, da intercomunicação rodiviária, etc.[15]

A vasta possibilidade de cooperação tecnológica entre os dois países, cobrindo, praticamente, todos os setores da técnica, se revela particularmente importante, ademais de no já referido campo da tecnologia de infra-estrutura, em duas outras áreas, que se poderiam denominar de tecnologia de controle e de tecnologia de ponta.

O que se está aqui denominando de tecnologia de controle diz respeito à complexa problemática envolvida no relacionamento de países periféricos, em avançada fase de industrialização, com as empresas transnacionais. Escaparia às dimensões deste estudo uma discussão mais ampla dessa problemática. Limitemo-nos a assinalar os pontos fundamentais da questão. Estes se concentram em torno do dilema fundamental que a transnacionalização da economia impõe aos países periféricos.

Se, para preservar sua autonomia, os países periféricos se recusam a incorporar as transnacionais — assumindo-se que tenham capacidade para implementar tal opção — ocorre-lhes que se torna crescente sua defasagem tecnológica, relativamente aos países centrais, e que, ademais, se ressentirão, de modo cada vez mais crítico, de falta de capacidade de investimento e de acesso aos mercados internacionais. Se, para evitar tais inconvenientes e se modernizarem, abrem acesso em seu sistema econômico às transnacionais, as vantagens reais que irão auferir — deduzidos os benefícios aparentes e os múltiplos custos decorrentes da atuação de tais empresas — não conduzirão tais países à superação da brecha tecnológica. O modo transnacional de transferência tecnológica implica, sempre, em se manter externo aos anfitriões periféricos os mecanismos e processos de inovação tecnológica. Assim sendo, a transferência que se efetua abrange, apenas, a tecnologia do presente, já comercializada e não inclui nem a tecnologia "in the making", que será a do futuro, nem, principalmente, o "making" da tecnologia, ou seja, o processo de inovação tecnológica, como tal.

Esse dilema, para países de menor desenvolvimento relativo, supera de tal modo suas possibilidades e capacidades que, de certa forma, pode deixar de ser levado em conta, por *insolúvel, para o estágio econômico em que se encontram. Para os países periféricos que já* alcançaram um importante nível de desenvolvimento econômico e tecnológico e que, ademais, dispõem, por suas dimensões e outras características, de alta taxa de viabilidade nacional — como ocorre no caso do Brasil e da Argentina — os problemas suscitados pela transnacionalização da economia se revestem de particular importância. É que o dilema da transnacionalização, no caso de tais países, pode ser encaminhado para uma linha de solução. Esta não consiste nem na sistemática repulsa às transnacionais, nem na passiva aceitação das mesmas. A solução consiste na adoção de uma complexa política de controles, dentro de condições realistas e apropriadas, mas encaminhada para a crescente desagregação *do "package" tecnológico-político-comercial em que assentam tais empresas. Funda*mental, nesse processo de desagregação, é o desenvolvimento de uma capacidade tecnológica de controle das tecnologias importadas, que permita ao país anfitrião apropriar-se das técnicas e processos de produção dessas tecnologias e, a partir daí, da própria inovação tecnológica, num dado ramo ou campo[16].

Essa tecnologia de controle requer, usualmente, uma aproximação também multinacional. Em parte, porque os custos (inclusive políticos) tendem a se tornar excessivos, para um país só. Em parte porque, freqüentemente, o processo tecnológico que se quer controlar se baseia em operações realizadas em mais de um país.

No caso do Brasil e da Argentina uma política de estreita cooperação, no terreno das tecnologias de controle, constitui uma condição praticamente necessária para seu êxito. Às vantagens de binacionalização da pesquisa de controle se soma a decisiva circunstância de que, compartilhando ambos os países o mesmo esforço, evitam que as transnacionais os manipulem um contra o outro, neutralizando seus intentos.

Um segundo aspecto particular a destacar, no campo da cooperação tecnológica do Brasil com a Argentina, diz respeito às tecnologias de ponta, como a nuclear, a informática, a micro-eletrônica, a de macromoléculas, e outras equivalentes. Aplica-se a este setor, o que foi observado, relativamente à tecnologia de controle, inclusive porque nele é predominante a atuação das transnacionais. Ademais das considerações de custo, de repartição de esforços e de outras considerações da mesma ordem, avultam, no caso, duas importantes circunstâncias. A primeira diz respeito ao fato de que nem o Brasil nem a Argentina dispõem, isoladamente, no momento e no futuro imediato, de suficiente massa crítica de capacidade científico-tecnológica para atacarem com êxito, em escala meramente nacional, os problemas implicados em tais setores. Mesmo agindo em regime de estreita cooperação, ambos os países necessitarão, nessa área, de importantes contribuições externas. Ocorre, apenas, que reunindo esforços, lograrão autonomizar-se em futuro não remoto, o que dificilmente ocorreria no caso de esforços isolados[17].

A segunda circunstância de decisiva importância, em tal área, se prende à superação dos vetos das potências centrais, notadamente no campo nuclear, embora não apenas neste. Como tem sido evidenciado por diversos autores, notadamente Jorge Sabato, a apreensão manifestada pelos Estados Unidos relativamente aos riscos de que o desenvolvimento nuclear brasileiro — o que também se aplica à Argentina — venha a permitir a produção clandestina de bombas atômicas, é destituída tanto de fundamento como de procedência. Ambos os países reiteraram seus propósitos pacíficos e sua aceitação de controles internacionais apropriados. Ademais, os riscos nucleares do mundo, como bem salientou Jorge Sabato, não estão vinculados às eventuais bombas atômicas de quintal que pudessem ser fabricadas no Terceiro Mundo e sim ao crescente potencial de superextermínio, que se acumula nos arsenais das superpotências.

Sem uma estreita cooperação argentino-brasileira nas tecnologias de ponta, notadamente no caso da tecnologia nuclear, os progressos, nesse campo, serão extremamente modestos e sua dependência dificilmente superável. Neste setor, ademais, seriam particularmente grandes os riscos de manipulação pelas grandes potências de um país contra o outro, se suas políticas tecnológicas não estiverem estreitamente articuladas. Acrescente-se que a definitiva superação, no plano militar, das apreensões mútuas que possam subsistir entre o Brasil e a Argentina, seria precisamente alcançada pela estreita colaboração nuclear entre os dois países, cujos sistemas de defesa tenderiam a uma integração, em benefício geral do continente.

Cooperação internacional

Ademais das duas modalidades de cooperação precedentemente discutidas avultam, nas relações argentino-brasileiras, as oportunidades de cooperação internacional, tanto no âmbito latino-americano como no plano mundial.

A crescente diversificação estrutural dos países latino-americanos tem frustado, como já se observou, a realização dos ideais integrativos da década de 1950, tornando pouco viável o estabelecimento, em termos operacionais, de um sistema regional global. Dificilmente, *como o demonstrou a experiência da* ALALC, *se logrará uma efetiva integração* aduaneira e, menos ainda, um regime comum para inversões. Foi para contornar tais dificuldades que se concebeu, com o SELA, um mecanismo flexível e desagregado de cooperação multilateral, na região, que pode reunir um número maior ou menor de parceiros e associá-los na consecussão de projetos específicos.

Na realidade da vida econômica regional, observa-se a tendência à formação e expansão de pólos de crescimento, dentro das linhas gerais da teorização de François Perroux. Os países de menor massa de recursos e de menor grau relativo de desenvolvimento logram obter, em sistemas sub-regionais, combinações vantajosas com países de maior capacidade econômica do mesmo subsistema. Isto porque, nas condições gerais de abertura da América Latina à economia internacional, os países de maior desenvolvimento relativo da região, em suas relações com os menores, são forçados a conceder-lhes termos mais favoráveis, para qualquer tipo de negociação, dos que esses países menores obteriam das grandes potências extra-regionais. Essas facilidades sendo maiores no âmbito sub-regional, por causa das implícitas vantagens comparativas, as sub-regiões da América Latina tendem a se constituir em pólos de crescimento econômico.

Delineiam-se, assim, entre outros, um pólo mexicano-centro americano, um venezuelano-caribenho e, num âmbito mais amplo, um pólo do cone sul, agremiando os países ao sul do Peru. É neste que a cooperação argentino-brasileira desempenha, naturalmente, um papel decisivo.

O elevado grau de desenvolvimento tecnológico do Brasil e da Argentina, entretanto, juntamente com as vantagens que lhes acarreta sua localização geográfica, confere aos dois países condições para que sua atuação econômica ultrapasse o marco sub-regional do cone sul. *Numa fase em que a cooperação Sul-Sul constitui um dos requisitos fundamentais para* o desenvolvimento do Terceiro Mundo a América Latina dispõe, mais do que as demais regiões periféricas, de condições para um crescente grau de autonomização tecnológica. Brasil e Argentina, em projetos conjuntos ou em regime de competição cooperativa entre ambos os países e com o México, podem ter uma crescente participação no processo de desenvolvimento da região.

As oportunidades de cooperação argentino-brasileira não se restringem, entretanto, à região latino-americana. A mesma linha de cooperação Sul-Sul, precedentemente referida, abre em todo o Terceiro Mundo um amplo espaço para a atuação do Brasil e da Argentina, conjuntamente ou em regime de competição cooperativa. Essas oportunidades são particularmente vastas no mundo árabe e na África sub-sahareana. Em tais regiões se está iniciando um processo de industrialização semelhante ao experimentado pela América Latina na década de 1930 e no imediato após-guerra, para participar do qual a tecnologia argentino-brasileira, melhor adaptada às condições dos países periféricos, dispõe de vantagens comparativas, relativamente aos países centrais.

A cooperação internacional do Brasil e da Argentina, ademais de econômica, pode e deve revestir-se de grande significação no plano político. Nele importaria distinguir dois importantes aspectos. O primeiro diz respeito à defesa conjunta dos interesses regionais, nos foros mundiais ou em negociações com as grandes potências. Sem prejuízo da atuação coordenada dos países da região, através de mecanismos próprios, como o SELA, a defesa dos interesses latino-americanos repousa, em grande medida, na capacidade, por parte dos maiores países da região, de atuar de forma conjunta e programada no cenário internacional. A cooperação argentino-brasileira é a pedra angular sobre que assenta qualquer possível

ação internacional conjunta dos países maiores da região. E esta dependerá, essencialmente, da articulação quadripartita do Brasil, do México e da Venezuela.

O segundo importante aspecto para uma cooperação política do Brasil com a Argentina, no plano internacional, diz respeito aos interesses gerais do Terceiro Mundo, particularmente no que se refere à proteção dos movimentos e processos emancipatórios da periferia, relativamente à ingerência das superpotências.

As superpotências são conduzidas, por toda a sorte de motivos — freqüentemente equivocados — a considerar os movimentos emancipatórios do Terceiro Mundo em termos do conflito Leste-Oeste e a neles intervir, em detrimento dos objetivos perseguidos pelos países do Terceiro Mundo, para alargar suas respectivas áreas de influência e reduzir as do adversário.

Essas circunstâncias se tornam extremamente patentes no caso dos países do cone sul africano, notadamente as ex-colônias portuguesas. Os movimentos emancipatórios mais autênticos foram, em geral, por motivos de outra índole, obstaculizados pelos Estados Unidos e apoiados pela União Soviética. As relações particulares existentes entre a União Soviética e Cuba criaram a oportunidade para uma intervenção cubana, nos processos emancipatórios da África. E se é verdade que tal intervenção, como no caso típico de Angola, foi decisiva para a consolidação da independência do novo país, não é menos certo que lhe impôs uma hipoteca, para com o sistema soviético, contrária aos interesses nacionais de Angola e que os dirigentes desta teriam prazerosamente evitado, se dispuzessem de opções alternativas.

É nesse plano que se situam imensas oportunidades para a cooperação internacional do Brasil com a Argentina, em benefício geral do Terceiro Mundo e da paz mundial. Se, em lugar do tímido reconhecimento do governo de Angola, o Brasil lhe tivesse dado uma efetiva assistência, apoiado pela Argentina e pelo consenso latino-americano, Agostinho Neto não teria sido obrigado a apelar para as tropas cubanas para se defender das tentativas de desestabilização da independência angolana, apoiadas, na retaguarda, pela África do Sul e pela CIA. Uma oportuna assistência do Brasil, com apoio da Argentina, a Agostinho Neto teria, provavelmente, tornado desnecessária uma subseqüente intervenção militar, por desencorajar as tentativas de desestabilização de seu governo. Tal atuação, por outro lado, não seria considerada, pelas superpotências, como favorecedora de nenhum dos dois blocos, constituindo-se, assim, em um fator de estabilidade para a paz mundial.

É evidente que esse tipo de atuação conjunta do Brasil e da Argentina terá de ser encarado com grande realismo e manter-se dentro de limites compatíveis com os recursos dos dois países e suas mais urgentes prioridades de autodesenvolvimento. Mas é igualmente certo que o principal requisito, para uma eficaz atuação política internacional de ambos os países, mais do que a disponibilidade de grandes recursos, depende de um lúcido entendimento da situação mundial e de seus respectivos interesses nesse contexto. Em tal matéria, entretanto, caberia, sem dúvida, uma prudente quota de modéstia, na apreciação do atual grau de maturidade internacional dos dirigentes políticos de ambos os países. Os interesses internacionais dos países, todavia, são algo que se configura no prazo longo e cujo equacionamento pode e deve ser teoricamente formulado, com muita antecipação, mesmo quando as imediatas condições políticas internas se revelem ainda imaturas para as medidas que importaria adotar.

[1] Cf. Pedro Calmon, *História do Brasil*, vol. III, pgs. 786 e segts., Rio de Janeiro, José Olympio Edit. 1959, 7 vols.
Teixeira Soares, *Diplomacia do Império no Rio do Prata*, Cap. I, Rio de Janeiro, Edit. Brand., 1955; vide também.
Carlos Alberto Floria e Cesar A. Garcia Belsunce, *História de los Argentinos*, pgs. 176 e segts., Buenos Aires, Edit. Kapelusz, 1971, 2 vols.

[2] Cf. Carlos Alberto Floria — Cesar A. Garcia Belsunce, *Historia de los Argentinos*, vol. I, pgs. 481 e segts., *op-cit* e Pedro Calmon, *História do Brasil*, vol. V, pgs. 1549 e segts., op-cit.

[3] Sobre o desenvolvimento inicial argentino vide Aldo Ferrer, *La Economia Argentina*, capts. I a IV, México, Fondo de Cultura Econômica, 1963; sobre o brasileiro vide Celso Furtado, *Formação Econômica do Brasil*, Rio, Fundo de Cultura, 1959.

[4] Sobre Rio Branco vide Luiz Viana Filho, *A Vida do Barão do Rio Branco*, Rio, José Olympio Edit., 1959.

[5] Cf. Celso Furtado, *Formação Econômica da América Latina*, Rio, 1969.

[6] Cf. Pedro Calmon, *História do Brasil*, vol. VI, pgs. 2110 e segts., op-cit.

[7] Do lado brasileiro, esse novo pensamento surge com o Instituto Brasileiro de Economia, Sociologia e Política — IBESP e sua revista *Cadernos do Nosso Tempo* (1953—56); do lado argentino, se articula em torno do pensamento econômico de Aldo Ferrer e do sóciológico de Torcuato Di Tella.

[8] Cf. entre outros Tulio Halperin Donghi, *História Contemporânea da América Latina*, pgs. 437 e segts., Madrid, Alianza Editorial, 1970; sobre os aspectos econômicos mais recentes vide José Serra, Coorden., *América Latina — Ensaios de Interpretação Econômica*, Rio, Paz e Terra, 1976.

[9] Vide texto do acordo de Itaipu em *Revista Brasileira de Política Internacional*, Ano XXII, nnos. 85.88, pgs. 101—105.

[10] Cf. sobre o assunto a Declaração Conjunta firmada por ambos os presidentes em Buenos Aires, em 17 de maio de 1980. Na ocasião foram assinados importantes acordos de cooperação entre os dois países, destacando-se, entre estes: (1) projeto de interligação dos sistemas elétricos argentino e brasileiro; (2) memorandum de consulta recíproca; (3) tratado de aproveitamento dos recursos hídricos dos trechos limítrofes do rio Uruguai e seu afluente Pepiri-Guaçu; (4) acordo de cooperação para aplicação dos usos pacíficos da energia nuclear e convênios conexos de implementação.

[11] O intercâmbio argentino-brasileiro em 1980 foi da ordem de US$ 1.800 milhões.

[12] Cf. os acordos mencionados na Nota 10.

* Atual ALADI.

[13] Cf. Rômulo Almeida, *"Reflexiones sobre la Integración Latino-americana"* in *Estudios Internacionales*, Ano XII, N. 52 (Octubro-Diciembre) 1980, pgs. 417—459, particularmente pgs. 422 e segts.

[14] Exemplos típicos do caso são a estreita cooperação, no campo das ciências sociais, através do Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais — CLACSO e, no setor de relações internacionais, através do Programa RIAL.

[15] Importante avanço nesta direção foi dado por ocasião da visita do Presidente Figueiredo à Argentina, de 14 a 17 de maio de 1980, sendo firmados, entre outros, os acordos de cooperação a que se refere a Nota 10.

[16] Cf. sobre o assunto Osvaldo Sunkel e Luciano Tomassini, "La Crisis del Sistema Transnacional y la Transformacion de las Relaciones Internacionales de los Paises en Desarrollo", in *Estudios Internacionales*, Ano XIII (Abril—Junio 1980) N. 50 pgs. 163 a 207; vide também Francisco R. Segasti, "Politica de Ciencia y Tecnologia para el Desarrollo" e Jan Kñakal, "Las Empresas Transnacionales en el Desarrollo Contemporaneo de America Latina", ambos in *Estudios Internacionales*, respectivamente Ano XIII, N. 49, pgs. 86—111 e Ano XII, N. 47, pgs. 322-350.

[17] Cf. Jorge Sabato e Jairam Ramesh, "Programas de Energia Nuclear en el Mundo en Desarrollo" in *Estudios Internacionales*, Ano XIII, N. 49 pgs. 70—85.

NATUREZA POLÍTICA DO PREÇO DO PETRÓLEO*

Amaury Porto de Oliveira

A opinião pública mundial tem sido levada a ver no preço do petróleo o elemento determinante da Crise da Energia. E aos países exportadores de petróleo bruto, em particular os treze dentre eles que se congregam na Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), passou-se a atribuir a responsabilidade dos desequilíbrios econômicos dos anos 70.

Trata-se de um enfoque bastante parcial e sumário da torrente de processos de todo tipo que se entrelaçam na Crise da Energia. Mas não será possível, num simples artigo, tentar sequer entrever a totalidade dos fatos. Buscar-se-á aqui, apenas, acompanhar nas suas linhas gerais a evolução do barril de bruto padrão, vendo nesse preço um ponto de convergência de muitos dos mencionados processos.

O preço do barril de petróleo bruto no mercado internacional é comparável à parte exposta de enorme iceberg. Na grande massa submersa, o peso determinante tem sido continuamente o da economia americana. A indústria do petróleo nasceu em 1859 nos EUA. Este país, que até o romper dos anos 70 deste século foi o maior produtor mundial, e só às vésperas da II Guerra deixou de ser também o maior exportador, continua sendo o maior consumidor da matéria-prima em questão. Como além disso são americanas cinco das chamadas *"Sete Irmãs"* (as grandes transnacionais que criaram e têm dominado o sistema internacional do petróleo), foi inevitável o papel decisivo dos EUA na determinação, a cada momento, dos custos reguladores do preço internacional do petróleo.

Que preço teria o petróleo se deixado à ação de um teórico mercado livre, onde atuassem condições de concorrência perfeita, é tema deixado à imaginação de cada um. Na prática histórica, o peso da economia e das companhias americanas sobre o imperfeito mercado internacional do petróleo levou à determinação arbitrária da unidade marginal utilizada, durante várias décadas, para a fixação do preço internacional do barril de bruto.

A indústria petrolífera americana, desenvolvida na forma espontânea num clima de desenfreada concorrência comercial, caracterizou-se pela extrema fragmentação dos campos e métodos anárquicos de pesquisa e lavra. Somente nos anos 30 introduziu-se alguma racionalidade no que fora, até então, um esbanjamento sem precedentes de riquezas naturais. Impuseram-se à ponta de baioneta as "Leis de Conservação dos Campos", mas quando as

(*) Publicado em 1980.

melhores jazidas já tinham sido malbaratadas, e a rentabilidade e o custo de funcionamento dos poços apresentavam enorme desvantagem, relativamente às novas zonas petrolíferas do Mar das Caraíbas e do Oriente Próximo. As "Sete Irmãs" tinham começado a estruturar sobre os campos de custos baixos dessas duas zonas todo o sistema internacional do petróleo. Era imperativo, porém, proteger a indústria dos EUA, e com as "Leis de Conservação dos Campos", introduziu-se naquele país o assim dito "rateio da procura pelo mercado".

Consistia o rateio em atribuir-se um teto de produção a cada poço do país, com a peculiaridade de que as restrições recaíram com particular severidade sobre os poços de grande volume de produção e de custos baixos, ou seja, os que num mercado livre teriam desfrutado dos mais altos níveis de operação. Completamente fora do rateio foram deixados os poços marginais, chamados "sugadores" na gíria petrolífera americana. Aqueles que produziam menos de dez barris por dia.

O reputado analista do sistema internacional do petróleo P.H. Frankel explica como foi possível assegurar a sobrevivência desses poços "sugadores": "Se os grupos que controlavam aquelas outras zonas (Mar das Caraíbas e Oriente Próximo) tivessem querido conduzir *uma competição desenfreada, entre eles mesmos e contra os produtores americanos, os pre*ços do petróleo fora dos EUA teriam caído muito abaixo do preço *Gulf* padrão, e as exportações americanas teriam acabado, com exceção talvez de alguns derivados especiais (...) O nível dos preços americanos — nível de um produtor a custos altos — só foi mantido graças à assistência (ou conluio, se se preferir) de produtores a custos baixos, os quais não deixavam de estar agindo em conformidade com o próprio interesse. Tinham eles profundas raízes também no lado americano da equação, e dificilmente deixariam qu os seus interesses no exterior interferissem materialmente com as suas políticas nos Estados Unidos."[1]

Por deliberação política, não por necessidade econômica, os grandes produtores externos criaram assim uma barreira invisível de proteção da produção americana, deixando sobreviver os poços "sugadores". Firmaram-se estes como a unidade marginal em função de cujos custos se determinava o preço internacionaldo barril de bruto.

Em vez, portanto, de esse preço ser decorrência das leis do mercado, é de fato a maneira mais eficaz de controlar-se e orientar-se a evolução dos mercadores. A cada momento, o sistema de preço vigente constitui o quadro dentro do qual se empreendem e otimizam as atividades da indústria. Isso é bem demonstrado numa iluminante obra sobre o tema, do especialista árabe Taki Rifai. E Rifai ainda acentua como as *majors*, isto é, as "Sete Irmãs", tiveram sempre de ajustar sua capacidade de fixar o preço do barril de bruto aos interesses políticos e econômicos das grandes potências ocidentais, dos EUA em particular: "Seus planos táticos, assim como as suas estratégias de conjunto têm muitas vezes de ser modificados para se adaptarem a toda modificação de importância no ambiente político ou no equilíbrio de forças. A manipulação dos preços petrolíferos aparece, então, como o meio mais prático de efetuar os ajustamentos desejados."[2]

O cartel das majors constituiu-se a 17 de setembro de 1928, numa famosa reunião realizada no vilarejo escocês de Achnacarry. A manipulação dos preços ali encontrada para o bom equacionamento de todos os problemas da época, inclusive o da sobrevivência do pequeno produtor texano, foi a regra do *Gulf plus*. Fosse qual fosse o porto do mundo de onde se exportasse o barril de bruto, o preço seria o vigente no Golfo do México, acrescido de soma equivalente a um frete marítimo fictício entre aquele golfo e o porto em questão. Em 1944, tal prática foi denunciada pela Marinha de Guerra Britânica. Estava ainda em curso a II Guerra Mundial, e as naves britânicas em operação no Oceano Índico viam-se confrontadas com faturas elaboradas nos termos acima para petróleo tomado em portos da região. Os ingleses haviam se acomodado durante quase vinte anos com o sistema impugnado, mas a realidade estava mudando: o "petróleo da área esterlina", até então dominante

no Hemisfério Oriental, começara a ser acossado pelo "petróleo da área do dólar", cujo baluarte era a Arábia Saudita, que surgia como o grande aliado dos EUA no Oriente Próximo.

O fato foi que antes de findar 1944 estava o *Gulf plus* substituído pelo sistema do "duplo baseamento". O Golfo Pérsico/Arábico foi reconhecido como segunda base autônoma de fixação de preços e a ARAMCO (sociedade formada por quatro *majors* americanas para controlar o petróleo saudita) passou a fatura o bruto escolhido como padrão (o Arábia leve de 36º API) a US$ 1,05 o barril, FOB-Ras Tanura. Era exatamente o preço FOB cobrado nos portos do Golfo do México pelo barril do *West Texas* ácido de 36º API. Com o passar dos anos, cresceram de forma desigual os preços FOB nos dois Golfos. Manteve-se, porém, o princípio básico do duplo baseamento, que era o de fazer coincidir, num chamado "ponto neutro", os preços CIF de barris trazidos convergentemente do Golfo do México e do Golfo Pérsico/Arábico.

No início, o ponto neutro situava-se a efetivo meio-caminho, na altura de Malta, no Mediterrâneo. Foi ele depois sendo deslocado para Oeste, de modo a permitir precisamente o retardamento do preço FOB do bruto próximo oriental, relativamente ao texano. A *Economic Cooperation Administration* (ECA), organismo americano encarregado de financiar e gerir a ajuda do "Plano Marshall" à Europa, teve papel destacado nesse processo. Mas foram baldados todos os esforços da ECA por cotinuar obtendo a baixa relativa do FOB-Ras Tanura, quando alcançou o mesmo, em 1949, um nível tal que implicava a chegada do ponto neutro à Costa Leste dos EUA. Baratear ainda mais o bruto proximo-oriental significaria permitir sua entrada no principal mercado regional dos EUA a preço CIF menor do que o bruto texano, posto a bordo no Golfo do México. A Europa é que tinha ficado aberta ao derrame de petróleo barato, com conseqüências funestas para a sua indústria carbonífera.[3]

O barril bruto em exportação é apenas um momento da longa série de atividades que integram a indústria petrolífera. Antes já ocorreram a prospecção, o desenvolvimento dos campos, a produção, o escoamento por oleoduto até o ponto de embarque – atividades ditas "a montante" *(upstream)*. Ao embarque seguem-se o transporte marítimo, transportes locais após o desembarque (de novo, oleodutos, ou caminhões, ou barcos menores), a refinação, a distribuição e comercialização dos derivados – atividades ditas "a jusante" *(downstream)*. O sucesso das majors baseou-se em grande parte em que, pouco a pouco, cada uma delas assumiu a forma de companhia de *holding*, no tope de todo um sistema de subsidiárias ou associadas espraiadas pelas muitas etapas e locais da indústria, e verticalmente integrado. Quer dizer, cada *major* produzia (ou suplementava suas necessidades comprando de outro membro do próprio cartel) o petróleo bruto indispensável às operações do seu sistema vertical. Pelas várias escalas deste passava então o petróleo, até as redes de comercialização dos produtos finais de cada grupo. Na verdade, praticamente não existia mercado livre para o petróleo bruto. Tudo se passava num circuito fechado entre os membros do cartel ou entre as companhias de cada grupo.

Verificação da maior importância pode então ser feita: o produto definidor da indústria petrolífera tem sido, até agora, o conjunto de derivados. A fixação do preço do barril bruto veio a adquirir grande significação no plano das relações entre as transnacionais e os Estados exportadores. No quadro da Crise da Energia concentrou esse barril as atenções gerais. Mas no plano das relações econômicas internacionais é preciso ter presente que não existiu – repita-se: até agora – uma indústria de produção do bruto, distinta de outras indústrias completas em si mesmo: da refinação, do transporte de petróleo, etc.. O que existe é um processo único, e não apenas em virtude das conveniências da produção. A integração vertical das diversas etapas da indústria petrolívera internacional expressa sobretudo

o fato de que, para o conjunto de capitais nela investidos, é no nível da disposição final dos derivados do petróleo que se estabelece a taxa de lucro suscetível de dar significado econômico a toda a série de operações.

Taki Rifai assinala como as transnacionais petrolíferas "não estabelecem distinção entre as diferentes fases das suas operações integradas. A única cifra que realmente lhes interessa é o montante dos lucros consolidados do grupo, isto é, o conjunto das receitas realizadas por todas as filiais em todas as operações, menos o conjunto das despesas incorridas, inclusive todas as taxas pagas em todos os países em que opere o grupo".[4]

A conhecida economista inglesa Edith Penrose realça a mesma situação, num dos seus trabalhos clássicos sobre a indústria petrolífera. E chama a atenção para as possibilidades de jogo contábil que isso abre às transnacionais. Com efeito, se cada transferência do produto, de um estágio para outro das operações integradas, for lançada ao custo incorrido até aquele momento, só aparecerão lucros na venda final. Mas a contabilidade da firma bem pode manipular o "preço de transferência", simulando perdas ou concentrando lucros no estágio que mais lhe convenha. Edith Penrose logo acautela que há limites políticos para esse jogo contábil: "Se a firma operar totalmente no interior de um mesmo país, sob a jurisdição de uma única autoridade fiscal, e do momento que as leis desse país não estabeleçam distinção entre os diferentes estágios da indústria, pouca importância terá, para os acionistas da firma ou para o Governo local, em que estágio façam os contabilistas aparecer o lucro total das operações integradas. Não assim quando se trata de firma internacional. O assunto passa a ser importante, tanto para a firma como para os países em que ocorram as distintas operações. Os países onde o petróleo bruto é produzido, por onde transitam os oleodutos, onde se refinam ou comercializam os derivados, tais como aqueles onde tenham sede a firma matriz e suas filiais, estão todos interessados nos lucros de uma firma internacional"[5]

Ora, com os desenvolvimentos históricos trazidos pela II Guerra Mundial, os países detentores das jazidas sobre as quais se instalara no início do século o sistema internacional do petróleo haviam começado, precisamente, a interessar-se pelos lucros fantásticos que todos sabiam estarem obtendo as *majors*.

Quando estas conseguiram suas primeiras concessões, na Ásia ou mesmo na Venezuela de Gómez, tiveram como interlocutores autocratas mal informados, montados em economias pré-capitalistas, e lhes foi possível conquistar a autorização para extraírem petróleo em troca de retribuição minguada, que na realidade só representava a renda da terra. Os quatro xelins ouro pagos no Oriente Próximo (51 cêntimos de dólar na Venezuela) por tonelada métrica de petróleo bruto extraído, independentemente do valor comercial que pudesse ter o produto, eram na verdade tributo de tipo feudal prestado a soberano que abria suas terras a forasteiros. O valor do mercado, criado pela inversão de capitais e de tecnologia industrial na exploração da matéria-prima visada, ficava praticamente todo à disposição da companhia concessionária.

Do ponto-de-vista das companhias, a regalia *(royalty)* paga ao monopolizador da terra aparecia como um gasto a mais de produção. Somada a regalia aos gastos técnicos propriamente ditos, o custo final do barril de bruto na área das concessões ainda ficava imensamente aquém do custo de um barril dos poços marginais americanos. As concessionárias fixavam o preço do seu barril, no entanto, em função do preço CIF, na Costa Leste dos EUA, do mais dispendioso dos barris recebidos do Golfo do México.

Tal situação manteve-se por décadas a fio, proporcionando às *majors* substanciosa renda de mineração, que segundo a localização e características geológicas da concessão ainda podia ser acrescida de rendas de distância, se houvesse proximidade dos centros de consumo, ou de qualidade, consoante os atributos físicos e químicos do óleo. Sobre essas

rendas criadas em torno do barril de bruto iriam depois acumular-se as captadas nas etapas da refinação, do transporte e da distribuição dos derivados. Em cada uma dessas etapas a situação oligopolística das *majors* permitia a determinação arbitrária da unidade marginal que serviria de base para a fixação dos preços correspondentes, sem relação com os princípios da livre concorrência.

Mais de um estudioso dedicou-se a quantificar essas rendas.[6] Pôde ser assim verificado que para manter o barril bruto, posto a bordo nas áreas das concessões, em nível de preço consentâneo com os custos da produção americana, precisavam as *majors* contabilizar na etapa em apreço o custo técnico do barril, a regalia, a renda de mineração com suas diferenciais e, em geral, também a renda de refinação que muitas vezes ainda irá ser obtida a jusante. Esta antecipação contábil de rendas não prejudicava as *majors*, enquanto não houvesse interferência do Estado hospedeiro. Mas no período sob exame os Estados cedentes começaram a repensar suas concessões.

A indústria petrolífera desenvolvera-se nesses Estados em vaso fechado, praticamente sem efeito modernizante direto sobre a economia do país. O petróleo não deixara, contudo, de abalar as estruturas das sociedades locais, abrindo-as para a gradual compreensão do mundo moderno. Não tardaram a surgir intelectuais jovens, perfeitamente habilitados a penetrar os meandros do pensamento econômico e da tecnologia das sociedades industrializadas, os quais passaram a reivindicar participação maior dos seus países no "excedente petrolífero" (a soma das diversas rendas econômicas acima mencionadas), formado internacionalmente em função de matéria prima extraída dos seus subsolos. A mais "ocidentalizada" América Latina teria papel pioneiro a respeito.

No México, o surto revolucionário de 1938 levou diretamente à nacionalização da indústria petrolífera. Na Venezuela, com a extinção, no final dos anos 30, do regime obscurantista de Gómez, também houve inovações. Em 1942, dotou-se o país da sua primeira Lei do Imposto de Renda e, em 1943, começou a ser modificada a legislação petrolífera. Em 1945, Juan Pablo Pérez Alfonso, à frente do recém-criado Ministério do Desenvolvimento, estendeu às concessionárias o alcance da legislação fiscal. Em 1948, pôde ele arrochá-las ainda mais, introduzindo o sistema de taxação no nível de 50% dos lucros obtidos pelas companhias no país.[7]

A fórmula da repartição "fifty-fifty" dos lucros se generalizaria nas áreas das concessões. A Arábia Saudita a adotaria em 1950; o Coveite, em 1951; o Iraque, em 1952; o Irã, em 1954.

As negociações tripartites (Estado cedente, ARAMCO e Governo dos EUA) a respeito ocorridas na Arábia Saudita foram um momento nodal na história do sistema internacional do petróleo. Delas saiu a solução-padrão para a implementação da fórmula "fifty-fifty" por toda parte, e para elas convergiram processos de diversa índole: o despertar da cooperação política entre os Estados hospedeiros (sabe-se que uma delegação venezuelana percorreu na época o Oriente Próximo, explicando o que tinha sido feito no seu país); processos internos à indústria internacional do petróleo; evoluções no quadro da grande política mundial.

Os EUA começaram a interessar-se pelo Oriente Próximo no curso da II Guerra Mundial, e a Arábia Saudita logo apareceu como o principal aliado para esse desdobramento do poderio americano. Aí se instalou a importantíssima base militar de Dhahran, e daí foi lançado o esforço de desmanteamento das posições regionais do Império Britânico. Desde 1933 tinha a *Standard Oil of California (Socal)* obtido extensa concessão em terras sauditas, num aberto desafio ao "Acordo da Linha Vermelha", de inspiração britânica. A riqueza dos novos campos utrapassou a capacidade de comercialização da *Socal* e, em 1936, associou-se ela a outra *major* americana, a *Texaco*, companhia "curta" de petróleo bruto mas

que dispunha de ampla rede de distribuição de derivados pelo mundo afora. Com o fim da guerra e a tomada de consciência da abundância do petróleo saudita, tornou-se claro que essa associação *(Caltex)* ia pôr em perigo toda a estruturação do mercado internacional do petróleo elaborada em 1928, em Achnacarry. Solução puramente americana foi encontrada para o problema, em 1948, com a criação de nova sociedade *(ARAMCO)* abrangendo mais a *Exxon* e a *Mobil*.

Em 1950 aconteceu, então, que os sauditas, animados pelos venezuelanos, reclamaram mais dinheiro das suas concessionárias. Sua principal reivindicação era por um pagamento em função do valor do petróleo exportado, não apenas do volume extraído. O assunto teve solução brilhante, bem ilustrativa de como o preço do barril de petróleo expressa, a cada momento, um equilíbrio de possibilidades econômicas e de decisões políticas.

Para começar, a ARAMCO, pela primeira vez na história das concessões, "afixou o preço" do seu barril de bruto padrão. Afixar um preço para a operação de compra-venda do petróleo bruto era hábito antigo nos EUA. Mas lá eram os grandes compradores (entre os quais sobressaíam *marjos*) que afixavam o preço pelo qual se dispunham a tomar o petróleo trazido por pequenos produtores. Na área das concessões, as companhias controladoras da produção passaram, às avessas, a afixar o preço mínimo pelo qual cederiam petróleo a terceiros. Na prática, com os sistemas integrados já descritos e a exiguidade das vendas de bruto fora deles, o preço afixado *(posted price)* permaneceu sobretudo como um preço de referência, noção contábil utilizada pelas *majors* para regularizarem suas obrigações fiscais com o Estado-hospedeiro e o país-sede.

A definição dessas obrigações constituiu o segundo pilar do novo entendimento. Estava-se em abril de 1950, e o primeiro preço afixado pela ARAMCO para o barril do Arábia leve de 36º API, FOB-Ras Tanura, foi de US$ 1,75. Era exatamente o nível necessário para o barril chegar à Costa Leste americana a preço CIF igual ao do bruto correspondente vindo do Golfo do México. Neste preço contabilizavam-se: os custos técnicos (já incluído o lucro normal dos investimentos) da produção e exportação do bruto arábico — 20 cêntimos; a regalia, calculada agora como 12,5% do preço afixado — 21 cêntimos; as rendas de mineração e refinação. Estas rendas — 134 cêntimos — eram os "lucros" a serem repartidos meio a meio. Para as companhias isto implicava não somente partilhar com o país dono do petróleo a renda de mineração, como também abandonar-lhe metade de rendas a serem captadas depois da exportação do bruto. Foi essa circunstância que fez alongarem-se e enrolarem-se as negociações com os sauditas, só se superando o impasse com um achado genial dos especialistas do Tesouro americano. A "metade dos lucros" cedida à Arábia Saudita foi considerada taxa imposta pelo Estado hospedeiro. Como este não dispusesse até então de legislação de imposto sobre a renda, peritos foram despachados de Washington para elaborar os decretos correspondentes. Um deles, datado de 26 de dezembro de 1950, aplicável explicitamente à ARAMCO, criou o quadro legal para a percepção das taxas já negociadas, após o que o Departamento das Rendas Internas, nos EUA, invocando o princípio da não bi-tributação, autorizou as companhias americanas a descontarem quantias correspondentes, do imposto sobre a renda que tivessem de pagar no país-sede.[8]

Ou em outras palavras, o contribuinte americano passou a subvencionar os Governos próximo-orientais que a Doutrina Truman estava na época reunindo em torno dos EUA, e as *majors* mantiveram intactas as suas rendas.

Os anos 50, iniciados sob o signo da repartição "fifty-fifty" dos lucros e a nova prática dos preços afixados, foram anos de grandes alterações no sistema internacional do petróleo, sob a crescente vigilância dos países exportadores. Em setembro de 1951, o Comitê Político da Liga Árabe instituiu uma Comissão de Peritos Petrolíferos, origem do Escri-

tório Permanente do Petróleo, criado em 1955 e organizador do I Congresso Árabe do Petróleo (Cairo, abril de 1959). Companhias petrolíferas nacionais começaram a ser criadas, tanto em *países importadores (foi o caso da Petrobrás, em 1953) como em vários dos* exportadores. E ainda mais tumultuador para o domínio das *majors:* a evolução da economia energética americana incitou número crescente de companhias "independentes" a irem *produzir petróleo no exterior. Tal tendência foi ajudada pelos Governos dos países indus*trializados, preocupados com a precariedade do sistema de circulação internacional do petróleo evidenciada pelo primeiro bloqueio do Canal de Suez (1956-57). Havendo forçado a *retirada das tropas israelenses do Sinai, os EUA lançaram (1957) a "Doutrina Eisenhower"* como moldura para a reestruturação política do Oriente Próximo, dando à mesma inclusive uma dimensão petrolífera. Estimulou-se a diversificação das rotas e fontes para o abastecimento *da Europa, e o fato foi que, já em 1958, cento e noventa companhias "independen*tes" americanas estavam buscando petróleo em noventa e quatro países (eram vinte e oito em 1953).

Para evitar o *dumping* de petróleo barato sobre o mercado americano, que daí poderia resultar, cuidou o Governo Eisenhower de restringir a importação do combustível. Sugeridas a partir de 1957 como contenção voluntária, as medidas de restrição foram tornadas obrigatórias em 1959. Os custos do produtor marginal texano, antes protegidos por barreira tácita, estavam agora cercados de barreiras institucionais.

Essa separação entre os custos e preços do petróleo nos EUA e os do grande mundo teve profundas conseqüências. O movimento reflexo das *majors* foi abaixar o preço afixado do barril de bruto nas suas concessões, reduzindo o montante a ser repartido com os Estados-hospedeiros. Uma primeira redução foi efetuada, abruptamente, em 1959 e outra logo em 1960. Os principais exportadores reagiram a esse ataque aos seus proventos, congregando-se (1960) na OPEP.

Nos primeiros dez anos de existência foi reduzido o poder de barganha da OPEP. Mal pôde a associação dos exportadores conter a queda do preço nominal do bruto, e melhorar, através de reformulações de caráter técnico, a participação dos Estados hospedei*ros na partilha das rendas contabilizadas no momento da exportação do barril. Mas ao final* dos anos 60 havia-se transformado muito a conjuntura energética mundial.[9]

Um trabalho estatístico das Nações Unidas, publicado em princípios de 1973 e dedicado ao período entre 1961-1970, fornece visão gráfica de como o mundo caíra sob o império do petróleo. Em 1961, o carvão e a linhita ainda supriam 48% das necessidades mundiais de energia (não considerados a lenha e outros combustíveis pré-industriais); o petróleo, 33%; o gás natural, 16%, e a eletricidade primária, 3%. Em 1970, invertera-se a situação: carvão/linhita, 35%; petróleo, 42%; gás natural, 21%, e eletricidade, 2%. O momento de inversão sobreviera em 1967. O petróleo suplantou nesse ano o carvão, e em conjunto com o gás natural passou a suprir bem mais da metade das necessidades energéticas do mundo (excluídas sempre as formas pré-industriais).[10]

Em 1967 ocorrera também a III Guerra Árabe-Israelense e o Canal de Suez fora de novo bloqueado. No momento em que se tornara mais patente o imbatível valor estratégico do petróleo para a guerra moderna e em que se mostrava ele indispensável para fazer rodar *a sociedade industrial, tal como modelada após a II Guerra Mundial, complicou-se a circula*ção internacional da matéria-prima em questão. E no momento em que se impôs, no cômputo global da produção e das reservas, a preponderância dos exportadores associados na OPEP *(no seio desta cabendo ao grupo árabe o peso decisivo), a problemática mundial* do petróleo entrelaçou-se definitivamente com a Questão da Palestina.

Uma das decorrências da III Guerra Israelo-Árabe foi a revolução republicana na Líbia, país que chegara a ser, ao final dos anos 60, o terceiro produtor de petróleo no Hemisfério Oriental e de onde provinha um quarto das importações petrolíferas da Europa Ocidental. O Governo Kadáfi instalou-se a 1º de setembro de 1969 e logo em janeiro seguinte passou a pressionar as concessionárias ativas no seu território, buscando melhorar a parte do Estado na exploração do petróleo do país. Em meados de 1970, surgiu uma escassez conjuntural das disponibilidades mundiais de frete, e o novo regime de Trípoli fez disso sua grande oportunidade.

Através de uma série de ações coordenadas, a Líbia, a Argélia e o Iraque eram responsáveis, em meados de 1970, por 95% do petróleo recebido pela Europa a partir de terminais nas costas do Mediterrâneo. Pela rota do Cabo e nos super-petroleiros desenvolvidos após o fechamento do Canal de Suez chegava sem problemas, é certo, a maior parte das importações européias. Acontece que para fazer chegar uma determinada quantidade de petróleo do Oriente Próximo aos portos europeus, pela rota em questão, é preciso mobilizar, num período igual de tempo, de três a seis vezes mais capacidade de carga do que a exigida por ponte marítima entre as duas costas do Mediterrâneo. Quando surgiu a mencionada escassez mundial de frete, o Governo líbio começou de súbito a exigir das concessionárias que moderassem o ritmo de extração do petróleo do país. Eram medidas determinadas soberanamente, no quadro da legislação de proteção das jazidas, e as companhias não podiam senão obtemperar, por mais que estranhassem a escolha do momento para a ativação de leis em vigor desde 1968. De todo modo, a cada arrocho imprimido pelos líbios ao fluxo do seu petróleo, tornava-se necessário encontrar novas capacidades de carga, em proporções crescentes, para os suprimentos de substituição. Os fretes marítimos do petróleo, sextuplicaram ao longo de 1970, atingindo o nível sem precedentes de *Worldscale* 290. Momento chegou em que os refinadores europeus preferiram ceder às exigências da Líbia e pagar mais caro o bruto da África do Norte, de transporte curto, do que comprar barato no Golfo e perder no frete.[11]

O impulso líbio foi captado pela XXI Conferência Ministerial da OPEP, realizada em Caracas em dezembro de 1970. As resoluções então votadas levaram aos Acordos de Teerã (14-2-71), negociados pelos exportadores do Golfo e da África do Norte, sob os olhos atentos do Governo de Washington, com as respectivas concessionárias, *majors* e "independentes".

Outras linhas de força tinham onvergido para esses acordos. No plano doméstico americano, a segregação de preços e custos, relativamente aos da indústria internacional, não havia provocado o esperado surto da produção petrolífera. Ao contrário, no ano-chave de 1970 chegava essa produção ao auge previsto treze anos antes, em meio à incredulidade geral, pelo geofísico M. King Hubbert. Ao mesmo tempo, diminuíra brutalmente o peso específico da produção americana dentro da produção petrolífera mundial: 40,1% em 1957, e apenas 21,1% em 1970. De forma inversa, crescera a significação mundial da área da OPEP: 37,0% em 1957 e 51,0% em 1970. No início desse ano, um grupo de estudos dirigido pelo General A. G. Lincoln, Diretor do Serviço de Preparação de Emergência, recomendou ao Presidente Nixon uma política ousada e realista de importações, que implicaria a elevação do preço internacional do barril de bruto ao nível em vigor nos EUA. Postulava-se assim, numa perspectiva de alta, a reinstauração do papel diretor dos custos americanos. Ao longo de 1970, repisaram-se em depoimentos na Câmara e no Senado norte-americano, bem como em discursos oficiais, cálculos emanados do Departamento de Estado e que anteviam para 1980 um preço unificado de 5 dólares, CIF-porto americano, para o barril de bruto. Na época, o barril padrão na área da OPEP estava afixado a menos de 2 dólares.

As *majors*, enquanto isso, buscavam conter o avanço das companhias nacionais e independentes na periferia dos seus domínios, reconstituindo um sistema de vantagens econômicas capaz de assegurar a supremacia comercial do oligopólio. Ao longo dos anos 60 ocuparam-se em elevar as barreiras tecnológicas à entrada na indústria, inovando os processos técnicos e ampliando a busca do petróleo a áreas de complexidade crescente, como o fundo do mar. Dotaram-se também de vantagens econômicas de escala, tornando continuamente maiores as refinarias, os petroleiros, as terminais portuárias e as redes de vendas a retalho. Mas como bem acentua Adrian Hamilton, a aplicação dessa estratégia ao sistema internacional do petróleo só fez tornar mais aguda a competição na fímbria de atividades que escapavam aos sistemas integrados das *majors*. E essa situação de luta comercial reduziu bastante a capacidade de reação das transnacionais, quando em 1970 o Governo Kadáfi começou a pressioná-las em ordem dispersa.

Essas diversas linhas de força cruzaram-se, pois, nos mencionados Acordos de Teerã e Trípoli. *Grosso modo*, representaram eles um aumento de 35 cêntimos de dólar por barril exportado (o preço anterior, dos brutos padrões, era de US$ 1,80, no Golfo, e US$ 3,07, no Mediterrâneo); aboliram uma série de descontos que as concessionárias vinham extraindo dos Estados exportadores ou concedendo aos seus clientes; estabeleceram uns quantos prêmios, acrescidos ao preço básico em função da melhor qualidade do bruto ou da maior facilidade da sua exportação; previram um aumento gradual e moderado do preço do barril durante cinco anos, na base de 5 cêntimos de dólar por ano, mais 2,5% do preço final a título de corrigir a inflação; e elevaram a relação de repartição dos lucros para 55-45 a favor dos Estados hospedeiros.

Mais profundamente, tais acordos foram a tentativa última de conduzir, de forma gradual e controlada, a já inescapável reestruturação do sistema internacional do petróleo. Buscou-se garantir o fluxo regular dos hidrocarbonetos para as sociedades industrializadas, compensando os exportadores, mas em conformidade com os requisitos bem quantificados da diversificação geográfica e funcional das *majors* e da independência energética dos EUA.

Essas esperanças mostraram-se vãs. A tomada de consciência dos próprios interesses por parte dos países da OPEP imprimiu um novo dinamismo ao processo de reestruturação. Mal concluídas as justas de Teerã e Trípoli, voltaram eles a exercer seu novo poder de barganha, reativando reivindicação adormecida desde 1968 na agenda da organização. A conferência ministerial de julho de 1971 (Viena) recomendou aos países associados a busca de participação acionária nas sociedades que explorassem o petróleo dos respectivos territórios.

E de todo modo, os Acordos de Teerã e Trípoli foram grandemente esvaziados do seu valor estabilizante, poucos meses depois de concluídos, pela eclosão da crise do dólar. Na noite de 16 de agosto de 1971, Washington tornou unilateralmente a decisão de suspender a convertibilidade do dólar em ouro, deixando-o flutuar nos mercados internacionais de câmbio. Ora, em dólar apreçava-se o barril de bruto e efetuavam-se os pagamentos feitos pelas concessionárias. A decisão americana colocou imediatamente, para os países da OPEP, o problema de ajustarem seus preços afixados às novas realidades monetárias. As companhias acederam com relutância à revisão dos Acordos, mas só depois que a famosa reunião do Instituto Smithsonian (Washington, dezembro de 1971) introduziu alguns remendos no sistema de Bretton Woods para ainda sustentar o dólar. Dois reajustamentos foram então negociados com a OPEP, conhecidos como Genebra-I (janeiro de 1972) e Genebra-II (junho de 1973).

Esses reajustamentos mostraram-se otimistas em relação ao futuro do dólar, e ignoraram a inflação galopante que se instalara nos EUA sob o peso da Guerra do Vietnam e que a internacionalização dos capitais fazia repercutir por toda parte. Arruinavam-se os termos de troca para os países exportadores de matérias-primas, enquanto o dólar, reduzido

a moeda nacional, via-se obrigado a justificar diariamente o seu valor diante das demais moedas.

Nos primeiros dias de 1973, Nixon anunciou a Fase III do seu plano de controle interno da inflação, no quadro do qual fora instaurado desde 1971 o controle dos preços domésticos do petróleo bruto e derivados, medida essa que ainda hoje pesa sobre a conjuntura energética internacional, como se verá mais adiante.

A 22 de janeiro, o *Morgan Guaranty Trust* anunciou um *déficit* de 10 bilhões de dólares no balanço de pagamentos dos EUA no ano anterior. Nesse mesmo dia, o Governo italiano anunciou a decisão de deixar flutuar a lira, e o mesmo fez no dia 23 a Suíça, em relação ao franco. Pressões análogas foram-se acumulando, e a 12 de fevereiro sobreveio nova desvalorização do dólar diante do ouro: a onça do metal passou a ser cotada oficialmente a US$ 42,22, mas dez dias mais tarde já estava sendo vendida no mercado livre de Londres a 90 dólares. No dia 14 de março, os Ministros das Finanças dos catorze principais países industrializados não socialistas iniciaram reunião crucial, tentando salvar o sistema financeiro internacional em vigor desde 1944; ao se separarem no dia 19, Bretton Woods passara à História.

Um mal profundo, de expressão monetária, começara a corroer as relações econômicas mundiais. Sete anos mais tarde, continuam o ouro em disparada e o dólar em descalabro. Desde o início, porém, instalou-se a tendência a fazer aparecerem como concorrência os conflitos mais profundos entre os chefes-de-fila do mundo industrializado, e entre eles a periferia em desenvolvimento. A "Crise da Energia" iria fornecer cobertura ideal para se manifestarem em termos mercantilistas, e não sob as roupagens diplomáticas do passado, os grandes choques de interesses. O comércio internacional foi a arena escolhida pelo Governo Nixon para encetar campanha em múltiplas frentes, através da qual tentariam os EUA recuperar-se dos rudes golpes que vinham sofrendo.

Um dos movimentos de abertura da campanha foi o discurso de 23 de abril de 1973, em que Kissinger propôs aos europeus a conclusão de uma "Nova Carta do Atlântico". Poucos dias antes, Nixon enviara ao Congresso o projeto consubstanciado no *Trade Act* de 1975. No mês de setembro, iniciou-se em Tóquio o *Nixon Round*, conversações multilaterais no âmbito do GATT, que se arrastariam por vários anos, após terem-se aberto como um grande debate, com a França a tentar extrair concessões monetárias dos EUA. Ainda nesse mês de setembro, encerrava-se em impasse na cidade de Nairóbi (Quênia) uma sessão do FMI, da qual se esperara fossem sair as bases de renovação do sistema monetário internacional.

Contra todo esse fundo de cena há de ser visto o pedido de renegociação dos Acordos de Teerã e Trípoli, apresentado pelos países da OPEP às suas concessionárias, no terceiro trimestre de 1973. Já não se tratava apenas de obter correções para a desvalorização do dólar, mas sim enfrentar o problema da inflação nos países industrializados e a conseqüente derrocada dos "termos de troca" do petróleo. As companhias procrastinaram, como sempre. E a 16 de outubro, o "grupo do Golfo" da OPEP, reunido no Coveite, decidiu cortar cerce o assunto e assumir o direito soberano de determinar o preço da sua principal exportação.

A determinação do preço internacional de matérias-primas (café, cobre e outras) por seus exportadores não era novidade. E o preço afixado para o petróleo a 16 de outubro de 1973 (US$ 5,12 para o barril do Arábia leve de 34º API) só fez restaurar, em termos reais, o preço do final dos anos 50. A decisão do "grupo do Golfo" (cinco países árabes mais o Irã) adquiriria efetiva contundência dois meses mais tarde, quando uma nova reunião do grupo (Teerã, 23-12-73) dobraria para US$ 11,56 o preço afixado do barril de bruto padrão. O significado profundo deste segundo aumento foi a rejeição pela OPEP da situa-

ção tradicional em que o preço do barril de bruto, na exportação, viera sendo mantido a nível consagrador do subdesenvolvimento dos exportadores. Além das rendas que as concessionárias extraíam desse barril de petróleo, até sua comercialização final sob a forma de uma infinidade de derivados, suportava ele, na sua trajetória a jusante, um acúmulo de taxas e impostos arrecadados pelos Estados consumidores. Os países da OPEP deram-se conta, em suma, de que estavam deixando esgotar-se, em benefício de terceiros, um recurso não renovável dos seus subsolo. Pareceu-lhes necessário sobrecarregar o barril de bruto com uma espécie de renda de desenvolvimento: ingressos que lhes fossem permitindo criar novas fontes de sobrevivência para as suas gerações do após-petróleo.

Os atos desafiadores da OPEP, nesse quarto trimestre de 1973, haviam sido ajudados, sem dúvida, pelo clima de exaltação trazido para o Oriente Próximo pela IV Guerra Árabe-Israelense, bem como pelo tumulto surgido no mercado internacional do petróleo em virtude dos cortes de produção e embargo seletivo decididos, a 17 de outubro, pela OPAEP, organização especificamente árabe. Desde março de 1973 passara a figurar no primeiro plano dos comentários internacionais a possibilidade de virem os arabes a recorrer à "arma do petróleo", como maneira de fazer Israel devolver os territórios ocupados na guerra de 1967. Sabia-se, inclusive, da existência de um estudo do Conselho Econômico da Liga Árabe, pesando os prós e os contras do eventual emprego político do petróleo. E em meados do ano, quando se amiudavam os alertas de governantes sauditas aos EUA, começou-se também a falar do "Plano Paxáxi" (do nome de um ex-Secretário-Geral da OPEP), o qual preconizava a simples introdução coordenada de cortes no crescimento das produções petrolíferas árabes. Isso tudo foi importante, tendo em vista o peso decisivo dos árabes no seio da OPEP, mas será falso reduzir aos temas do relacionamento dos árabes com o Ocidente a problemática muito mais ampla e complexa da nova ordem petrolífera em formação.[12]

Daqui em diante, aliás, deixa de haver interesse em acompanhar como lances históricos a evolução do preço do barril de bruto. Este veio a ser, mais do que nunca, um fato político. E apesar do sensacionalismo criado pela imprensa cada vez que se vai reunir o Conselho de Ministros da OPEP, a decisão de aumento ou congelamento dos preços, cada vez tomada, longe fica de ser arbitrária. O barril de bruto transformou-se no ponto de equilíbrio de um complexo jogo de forças. No restante deste artigo tentar-se-á discernir as principais linhas a se entrecruzarem.

Existe, antes de mais nada, o papel central que continua a desempenhar a economia americana. A constante perda de substância do dólar justificou, só por si, correções no preço internacional do bruto após 1974. E a incapacidade de pôr em marcha uma efetiva política energética, revelada nos EUA pelo Governo e a sociedade em geral, tem sido um dos principais motores da Crise da Energia. O dinamismo do modelo econômico americano repousou, décadas a fio, na convicção de um abastecimento energético abundante e barato, e simplesmente não tem sido possível ao americano médio resignar se aos novos tempos, nem ao Governo ditar-lhe que o faça.

Nos EUA, o consumo de energia por cabeça é, de longe, o mais elevado do mundo: duas vezes maior, por exemplo, do que o da Suécia, país de nível de vida equivalente ao americano. E sendo o petróleo, combustível especialmente atrativo, favorecido por toda a política governamental, continua a crescer o seu consumo desperdiçado, sem que se firmem os ensaios para o desenvolvimento de energias de substituição. Por sua vez, cai inexoravelmente a produção petrolífera interna, de tudo resultando o aumento persistente das importações. Os EUA importam, hoje, bem mais de 40% do petróleo que consomem. Mais de 80% da quantidade importada procede da área da OPEP, sendo que o petróleo árabe representa metade dessa quantidade.

O controle dos preços domésticos do petróleo e derivados, iniciado sob Nixon, desembocou num sistema no qual a produção interna está dividida em três categorias, com preços de venda à beira do poço mantidos artificialmente distintos, e baixos em alguns casos. Graças a isso, o preço médio do barril de bruto consumido nos EUA, mesmo considerando que quase metade do consumo é adquirida no exterior aos preços da OPEP, resulta favorecido em relação ao que têm de pagar os outros países industrializados. Em princípios de 1979, quando o preço internacional estava em torno de US$ 14,50, o preço médio do barril de bruto entregue às refinarias americanas, tirada a média ponderada do pago no exterior e dos preços internos subvencionados, era de US$ 9,50. As necessidades de política interna têm levado os sucessivos Governos americanos a procurarem influenciar, sobretudo através do aliado saudita, a marcha do preço nominal do petróleo nas sucessivas conferências ministeriais da OPEP. De janeiro de 1974 a dezembro de 1978, os ajustamentos efetuados nesse preço nominal ficaram inclusive aquém da desvalorização do preço real. Mas se a média ponderada dos preços atinentes ao consumo americano pôde ser assim protegida, a pressão crescente da demanda americana sobre a oferta internacional do petróleo e derivados não somente frustrou qualquer ilusão de queda nos preços nominais da OPEP, como contribuiu decisivamente para a recuperação do preço real ocorrida ao longo de 1979. Em meados desse ano, os Governos europeus verificaram com alarma que Washington estava pagando uma subvenção de cinco dólares pelo barril de diesel ou de óleo combustível adquirido por companhias americanas no mercado ocasional de Rotterdam.

Ninguém medianamente informado duvida mais, hoje, de que a essência da Crise da Energia reside na inevitabilidade, mais cedo ou mais tarde (e não muito tarde, em todo caso), de a oferta mundial dos hidrocarbonetos (petróleo e gás natural) deixar de atender à demanda dos mesmos. E não se trata de saber, academicamente, se o subsolo do globo terrestre contém ou não, maiores quantidades desses hidrocarbonetos do que as reconhecidas pelas estimativas, possivelmente interessadas, das transnacionais. São fatos inescapáveis que a estratégia comercial dessas transnacionais e as particularidades do modelo de desenvolvimento econômico difundido mundialmente pelos EUA malbarataram as reservas de extração menos custosa desses hidrocarbonetos. Que a dependência do petróleo, característica de todas as experiências efetivas ou simuladas de modernização, está retardando o desenvolvimento das energias de substituição, a ponto de tornar-se duvidoso se elas chegarão a tempo para preencher a falha entre a oferta e a demanda dos hidrocarbonetos. Que os países exportadores de petróleo (e não somente os da OPEP, sendo disto exemplos significativos, fora dela, a Noruega e o México) estão cada vez mais regulando suas produções em função da conjuntura político-econômica própria a cada um deles, não em resposta à insaciabilidade dos países consumidores.

Partindo da quantificação desses fatos, os especialistas em política energética chegam à conclusão de que só sairemos da atual fase transitória, na qual o preço do petróleo tenderá repetidamente a situar-se na soleira de freagem do crescimento econômico mundial, quando a utilização das energias de substituição (num primeiro momento, a nucleletrica e o carvão) reduzir a demanda petrolífera aos limites dos empregos específicos do petróleo (a metade, mais ou menos, dos seus usos presentes).

Os especialistas concordam amplamente em que a nova era de estabilidade implicará energia a custos bem superiores aos conhecidos até agora. Discordam os especialistas quanto ao nível de preço para o qual devam ser orientados os países industrializados, e quanto ao ritmo a ser imprimido a essa marcha.

Um dos mais abalizados dentre eles, Pierre Desprairies, atual Presidente do Conselho de Administração do Instituto Francês do Petróleo, antevê o aparecimento antes do fim do século de dois mercados energéticos: um deles baseado na nucleletrica e no carvão, com

preços inferiores aos vigentes na época para o petróleo mas que tenderão a convergir naturalmente para o nível destes. O segundo mercado, especificamente petrolífero, estará reservado ao atendimento de um quinto aproximadamente das necessidades energéticas mundiais: sistemas de transporte, tratores, lubrificantes, petroquímica, butano e propano, asfalto, uma boa parte do aquecimento das casas, e necessidades gerais dos países do Terceiro Mundo (deixados à margem, é claro, dos avanços da tecnologia energética).

Desprairies assinala como chegará um momento em que a procura específica do petróleo terá de ser atendida por petróleo não clássico, de recuperação complexa: petróleo do mar profundo, das zonas árticas, das areias asfálticas, dos xistos betuminosos ou da liquefação do carvão. O custo técnico da produção desse petróleo situa-se, segundo Desprairies, entre 15 e 30 dólares de 1978. O custo técnico, veja-se bem, a ele devendo ser adicionados os lucros, taxas e rendas já conhecidos.[13]

A visão do futuro energético a que nos concita Desprairies: um futuro em que o preço do petróleo continuará a ser o elemento diretor dos preços da energia, e no qual esse custo terá passado a ser o elemento diretor dos preços da energia, e no qual esse custo tera passado a ser função da complicação crescente do processo tecnológico, dá força às conclusões de uma linha de pensamento presente na obra de vários professores universitários franceses, os quais tendem a abordar os problemas da indústria petrolífera em termos de criação de rendas econômicas e de barreiras à entrada na indústria.[14] Em páginas anteriores refletimos pontos-de-vista dessa linha de pensamento, de que é expoente no Brasil Adilson de Oliveira, Professor da COPPE/Univ. Federal do Rio de Janeiro.

Em tese apresentada ao I Congresso Brasileiro de Petróleo (RJ, novembro de 1978), Adilson de Oliveira acentuou como as *barreiras à entrada* são recurso indispensável à indústria do petróleo para assegurar-se taxa de lucro superior à obtida por outras indústrias. Caracterizou, a seguir, duas fases históricas de manifestação do fenômeno, fases essas separadas pelo período crítico que vai das ações tumultuadoras da Líbia, em 1970, até a assunção pela OPEP, em fins de 1973, do direito de afixar o preço-base do seu petróleo bruto. A preocupação central das *majors* não mudou: manter elevado o excedente petrolífero, de maneira a permitir a reprodução da estrutura monopolista e integrada da indústria a cada ciclo de reprodução do capital. Só que antes, quando a descoberta contínua de novas e importantes zonas produtoras criava o perigo do rompimento da estrutura monopolística, sob o peso da superprodução, as *barreiras à entrada* manifestavam-se essencialmente no nível do mercado. A indústria do petróleo promovia e ampliava o consumo avassalante dos seus produtos finais, como meio sobretudo de manter incólume sua capacidade de auto-financiamento.

Com a rarefação — física e política — do petróleo de extração fácil e barata, modificam-se as condições do processo de produção na indústria, assim como as relações de força que presidem à repartição do excedente petrolífero. Já não é mais o mercado, e sim o domínio da tecnologia de ponta, que serve de apoio às *majors* para a reprodução da estrutura monopolista e integrada da indústria.[15]

O petróleo perdeu sua antiga característica de estimulador por excelência das atividades econômicas "modernizantes". Ainda não deixou, porém, de ser a galinha dos ovos de ouro das *majors*. O período de transição de 1970-73, durante o qual se patentearam carências em praticamente todos os níveis da indústria (campos de produção sem capacidade de reserva importante, terminais marítimos congestionados, refinarias saturadas nos EUA, etc.), foi visto do ângulo das *majors* sobretudo como época de capitais raros e caros. Até o início dos anos 50, as grandes transnacionais do petróleo tinham podido auto-financiar-se, sem praticamente recorrer aos mercados de capitais. No final dos anos 60 já estavam tendo de fazê-lo para cerca de 20% dos seus novos investimentos. Com as transformações iniciadas

em 1970-71 no seio do sistema internacional do petróleo, acentuou-se ainda mais esta última tendência. Em 1973, o serviço das dívidas do grupo de tope da indústria petrolífera atingiu, pela primeira vez, a casa dos 2 bilhões de dólares.

O grupo em questão é constituído por trinta companhias (vinte e seis americanas, mais a *Shell*, a BP, a CFP e a belga *Petrofina*), cuja situação financeira é analisada anualmente pelo *Chase Manhattan Bank*, de Nova York. Esse banco é o coração do grupo financeiro Rockfeller-Morgan, e sua Divisão de Energia publica cada ano dois requestados relatórios sobre a indústria petrolífera: *Annual Financial Analysis of a Group of Petroleum Companies e Capital Investments of the World Petroleum Industry.* Do grupo financeiro Rockefeller-Morgan pode dizer-se, por sua vez, que representa o mais poderoso centro de poder econômico nos EUA e no mundo, com profundas ramificações por todas as atividades energéticas.

Para bem expressar o ponto-de-vista dos círculos dirigentes da indústria internacional do petróleo, no momento de abertura da Crise da Energia, nada melhor do que transcrever, apesar de longo, o trecho pertinente da *Financial Analysis* do *Chase Bank*, relativa ao ano de 1971:

> "Concluir de forma arbitrária que a indústria do petróleo estará capacitada a levantar todo o dinheiro necessário à condução plenamente satisfatróia das suas operações é irrealista. São fortes os indícios de que ela não chegará a reunir o montante em causa, mesmo usando todas as fontes disponíveis. Em virtude de ser relativamente alto o risco de muitas das suas operações, a indústria do petróleo dependeu, até pouvos anos atrás, de fundos gerados prioritariamente por suas próprias atividades. E sua dependência dos capitais emprestados era proporcionalmente menor que a da *maior parte das outras grandes indústrias.*
>
> Dos fundos gerados internamente pela indústria do petróleo, quase a metade são rendas líquidas e o resto provém de vários suprimentos para a recuperação do capital. Nos quinze anos entre 1955 e 1970, as rendas líquidas da indústria cresceram ao ritmo de aproximadamente 8% por ano. Se este mesmo ritmo de crescimento puder ser mantido entre 1970 e 1985, as rendas líquidas acumuladas pela indústria subirão a 265 bilhões de dólares. E, se não houver alteração nos suprimentos para a recuperação do capital, outros 335 bilhões poderão ser conseguidos. Se assim for, teremos 600 bilhões de dóalres gerados internamente, restando 400 bilhões para serem obtidos nos mercados de capitais.
>
> Obter essa quantidade de dinheiro de fontes externas significará tornar quase *oito vezes maior do que nos quinze anos precedentes a dependência do capital em*prestado. E não há a menor certeza, é antes altamente duvidoso, que a indústria do petróleo possa levantar todos esses fundos nos mercados de capitais, em competição com todos os outros segmentos da economia mundial. Tal como é igualmente duvidoso que a indústria, por simples prudência, aceite assumir dívidas nessa proporção, ainda quando estivessem os fundos disponíveis.
>
> Torna-se óbvio que, para conseguir todo o dinheiro previsto, terá a indústria de gerar internamente muito mais do que 600 bilhões de dólares. São tênues, contudo, as possibilidades de aumentar a parcela correspondente à recuperação do capital. É provável, ao contrário, a redução desse tipo de entradas, em virtude de atos governamentais. Será mais seguro repousar a indústria por completo no crescimento das rendas *líquidas para obter as somas adicionais. Neste caso,* o crescimento das rendas líquidas terá de alcançar ritmo bem superior aos 8% acima citados. Será mesmo desejável chegar ao dobro dessa taxa.

A experiência recente torna problemático que se alcance tal ritmo de crescimento. Nos últimos quatro anos, a expansão das rendas líquidas não chegou a um quarto do mesmo. Parece certo concluir que esse ritmo só poderá ser obtido mediante preços mais altos para o petróleo." (pp. 4-6).

O sentido profundo dessas considerações do *Chase*, confirmado pela história dos lucros assombrosos das *majors* a partir de 1974, era o da necessidade de elevar o preço do petróleo e derivados a níveis já não apenas propiciadores de taxa de reprodução dos capitais suficientemente atrativa para fazer convergirem os investimentos requeridos pela expansão da indústria energética. Os novos preços precisavam fazer muito mais. Superando eventuais restrições governamentais, tinham de gerar volumosos capitais do interior da própria indústria. Elevar o *cash-flow* das grandes firmas a uma altura tal que lhes permitisse auto-financiar em proporções convenientes a reprodução continuada da indústria, no nível proibitivo de custos advindo da crescente complexidade tecnológica.

O próprio conceito de reprodução da indústria petrolífera veio a complicar-se. Para reproduzir-se, uma indústria precisa recriar a cada ciclo "investimentos-recuperação-do-capital" as condições de obtenção do seu produto-padrão (os derivados do petróleo, no caso da petrolífera). Mas sendo o petróleo substância fisicamente não renovável, sua reprodutibilidade econômica há de ser medida pela capacidade da industria de localizar continuamente novas fontes de hidrocarbonetos, convencionais ou não, suscetíveis de fornecerem produtos com as funções sociais dos derivados do petróleo.

Em termos práticos, a localização dessas fontes pode ser concebida de várias maneiras. Através da descoberta e desenvolvimento de novos depósitos de hidrocarbonetos convencionais (petróleo e gás natural), como também do aperfeiçoamento dos métodos ditos de recuperação secundária ou terciária para extrair mais petróleo de poços considerados previamente "esgotados". Numa visão extrema dos hidrocarbonetos: através da liquefação ou da gaseificação do carvão. E em projeções, nas quais se visualize apenas o valor de uso dos hidrocarbonetos: através do desenvolvimento de energias de substituição.

O Professor M. A. Adleman, do *Massachusetts Institute of Technology*, criou um instrumento teórico para medir o custo de reprodutibilidade do petróleo. Trata-se do conceito do "maximum economic finding cost" (MEFC). Conforme explica Adelman, o custo de desenvolvimento de nova capacidade produtiva num campo já em exploração é medido pelo custo da descoberta e desenvolvimento de novos campos. O MEFC indica a pior situação concebível: aquela em que uma ausência total de novas descobertas obrigue a seguir desenvolvendo capacidade produtiva extra nos velhos campos, sabendo-se como cresce o custo de desenvolvimento de novas reservas à medida que se esgota o petróleo *in situ*.[16]

Nas décadas de expansão do sistema internacional do petróleo já vimos como as *majors* puderam atribuir arbitrariamente, ao custo de desenvolvimento do barril extra nos campos marginais americanos, a função do MEFC. Para proteger esse parâmetro, assegurador do excedente petrolífero de que se apropriavam as transnacionais, do embate das descobertas de campos pujantes e baratos nas áreas das concessões, tinham as *majors* de conter a cada momento a produção mundial do bruto no nível de uma demanda predeterminada. O fluxo mundial do petróleo era por elas dosado, numa sábia contraposição de zonas de custos altos e zonas de custos baixos.

A irrupção das companhias independentes e nacionais nas várias etapas da indústria petrolífera, a partir dos anos 50; as crescentes reivindicações dos Estados-hospedeiros em relação às rendas criadas em função da exploração do seu petróleo e, a partir de 1972, pela posse efetiva desse petróleo; a rarefação, por esgotamento físico ou segregação política, dos campos gigantes; tudo isso contribuiu para o mencionado abandono do mercado como o terreno onde as *majors* elevavam as barreiras garantidoras do seu controle da indústria.

Desviando-se a atividade das descobertas para zonas "mais seguras", mas também tecnologicamente mais complexas, como o Mar do Norte, as encostas marítimas do Alaska e o largo da costa de um modo geral, o MEFC cresceu fortemente no interior do sistema internacional do petróleo. Para trás ficou a função limite dos campos marginais americanos.

O elemento dinâmico no crescimento dos preços do petróleo vem sendo, no quadro amplo da Crise da Energia, a busca pelo sistema transnacional de um consenso em torno do seu novo MEFC. Ainda não se sabe se vai o mesmo estabilizar-se no âmbito dos hidrocarbonetos, na sua concepção extrema da gaseificação e liquefação do carvão, ou se vai disparar até o nível do desenvolvimento das energias de substituição. Num artigo aparecido no número de junho de 1978, da *Revue de l'Institut Français du Pétrole*, Pierre Desprairies registrava a tendência dos especialistas a tomarem como ponto de referência o petróleo obtido a partir dos xistos betuminosos, a um custo técnico do barril estimado entre 20 e 25 dólares de 1977.

Para assegurarem-se o *cash-flow* requerido pelos novos custos, e diante dos avanços dos Estados-hospedeiros no tocante à posse dos seus hidrocarbonetos, as transnacionais, que ainda não perderam o controle da comercialização internacional do bruto e o da produção e distribuição mundial dos derivados, deslocaram para as atividades a jusante da exportação do barril de bruto o centro principal de geração dos seus lucros. No quadro das suas estruturas verticalmente integradas, as etapas da refinação e da comercialização dos derivados foram escolhidas para a coleta dos lucros.[17] Conforme assinalamos desde o início, o produto definidor da indústria petrolífera tem sido, até agora, o conjunto de derivados. Somente nos últimos anos, e em particular após as inovações introduzidas pelo regime revolucionário do Irã no escoamento da sua produção, começou a tomar corpo uma indústria independente, com seu mercado próprio, e que se define pela produção de petróleo bruto.

Até agora, vinha a indústria internacional do petróleo reproduzindo seus capitais e levantando seus lucros em função da realização comercial dos derivados. As investidas da OPEP no nível da produção e exportação do bruto fizeram as transnacionais deslocarem para etapas mais resguardadas do processo vertical o momento da coleta dos lucros. Mas só agora começa a ser posta em causa a essência mesma do processo.

Como vai refletir-se o novo desafio da OPEP sobre a oferta internacional do petróleo e o preço do combustível é a grande incógnita do momento. Na fase ainda não encerrada, a busca pelas transnacionais de um MEFC adequado à transição para além do petróleo vem sendo conduzida em duas frentes principais: a da rápida renovação tecnológica da pesquisa e lavra do petróleo, com o Mar do Norte aparecendo como laboratório ideal para os experimentos; e a da testagem de novos preços através da faixa de mercado não contratual, à vista, dito de Rotterdam. As investidas dos membros mais ousados da OPEP sobre essa faixa de mercado livre, ao longo de 1979, poderão alterar os cálculos das *majors*.

Apesar de ter-se tornado de modo atribuir às conferências de Ministros da OPEP o papel diretor da subida dos preços petrolíferos, o que essas conferências sobretudo fizeram, de 1974 até fins de 1978, foi defender a tomada pelos respectivos Governos de uma parte substancial do excedente petrolífero. Concretamente, as conferências estabeleciam o consenso dos membros em torno de um preço de referência para as operações de compra-venda do barril de bruto na área da OPEP, bem como para o cálculo das taxas e regalias ainda persistentes nas relações dos Estados exportadores com suas antigas concessionárias. O nível de preço em que vinha a estabelecer-se o consenso refletia, mais do que orientava, o grande jogo de forças vislumbrado nos parágrafos anteriores. E o fato de ter-se tornado substancial a talhada do excedente petrolífero tomada para si pelos membros da OPEP era conquistada de um momento de ousadia: a duplicação dos preços afixados, decidida na

Conferência de Ministros de dezembro de 1973 (Teerã) à sombra do tumulto revelador que se instalara na faixa de mercado livre, no quarto trimestre daquele ano.

O ano de 1979 veio a ser um novo período de tumulto. E como salientou, em tese apresentada ao Congresso Mundial do Petroleo (Bucareste, setembro de 1979), Nordine Ait Laoussine, ex-Vice-Presidente da argeliana SONATRACH e no momento diretor de um escritório de análises e consultoria petrolíferas, em Genebra:

> "O aspecto central da visão que começam a ter os países consumidores de toda a problemática dos preços do petróleo estará, possivelmente, na ligação indissolúvel do preço com a disposição dos produtores de continuarem a exaurir um recurso não renovável. O processo através do qual os países produtores adquiriram gradualmente parte substancial das rendas geradas a montante ainda pôde ser visto como uma necessária e inevitável realocação de recursos. Os Governos consumidores poderiam, afinal de contas, continuar a raspar a nata do excedente petrolífero, em particular na etapa do transporte, na certeza tranqüila de que seu poder 'oligopsônico' contrabalançaria eficazmente o poder 'oligopolístico' dos produtores. Bem mais do que com os ajustamentos de preços de 1973/74, os países consumidores, parecem atemorizar-se, hoje, com a possibilidade de uma ruptura do equilíbrio de forças entre o vendedor e o comprador. Essa ruptura representaria a alteração das relações de dependência."[18]

De 1974 a 1978, a Arábia Saudita desfrutou da posição de voz determinante nas conferências de Ministros da OPEP, basicamente em virtude da sua capacidade de preencher rapidamente, com o aumento da própria produção, algum hiato desestabilizador surgido na relação oferta-demanda internacional do petróleo. Puderam assim os sauditas fazer da OPEP, no período em causa, um fator de moderação e disciplinamento do mercado mundial, dentro da idéia de não deixar as reivindicações dos países exportadores afetarem o crescimento econômico do mundo industrializado.

As perturbações introduzidas nesse quadro pelos acontecimentos do Irã fizeram desaparecer a capacidade de balanceamento do mercado detida pelos sauditas e despertaram, entre os membros da OPEP em geral, toda uma nova série de preocupações com o próprio futuro. O Irã foi o exemplo mais gritante do fracasso das ilusões desenvolvimentistas estimuladas no seio da OPEP pelo processo aberto em fins de 1973.[19] Ao descontentamento com as limitações encontradas para investir no mundo industrializado e com a erosão monetária de todo modo sofrida pelos haveres que iam acumulando, os Governos da OPEP adicionaram a lição de como um crescimento econômico atabalhoado punha em perigo a estabilidade social e política dos seus regimes. Um país como a Noruega soubera prever isso desde o início, e limitar sua produção petrolífera às necessidades bem pensadas do povo norueguês. O discurso que começa a tomar corpo entre os opepianos é o de caber aos industrializados cuidarem do seu próprio futuro energético. Quanto a eles, produzirão mais ou menos petróleo em função das exigências das suas sociedades.[20]

Pela primeira vez (esta é a essência da incapacidade atual de a OPEP formar consenso em torno do assunto), estão os países exportadores influindo efetivamente na determinação do preço real do barril de bruto.

Notas

1 P. H. Frankel, *Essentials of Petroleum*, London, Frank Cass &Co., 1969, pp 115. Para a história e o mecanismo do "rateio da procura pelo mercado", consultem-se *passim:* Harvey O'Connor, *The Empire of Oil*, New York, Monthy Review Press, 1962; John M. Blair, *The Control of Oil*, New York, Patheon Books, 1976.

2 Taki Rifai, *Les Prix du Pétrole*, Editions Technip, Paris, 1974, pp 5 e passim.

3 A obra clássica para acompanhar toda a evolução dos últimos parágrafos é: George W. Stocking, *Middle East Oil*, Naschville (Tennessee), Vanderbilt University Press, 1970.

[4] Op. cit. (2), pp 46.

[5] Edith Penr e, "Middle East Oil: The International Distribution of Profits and Income Taxes", originalmente aparecido em *Economica,* Agosto de 1960, e incluído na coletânea: *The Growth of Firms, Middle East Oil and Other Essays,* London, Frank Cass & Co., 1971, pp 142.

[6] A mais famosa dessas quantificações foi encomendada pela OPEP, em 1961, à firma de reputação internacional Arthur D. Little, Inc. Seu alentado relatório em dois volumes nunca foi publicado como tal. As principais conclusões e cifras tornaram-se amplamente conhecidas, porém. O Xeque Al Tariki as divulgou de uma tribuna da OPEP, e muitos autores a elas tiveram acesso. Zuhayr Mikdashi, *The Community of Oil Exporting Countries,* London, George Allen & Unwin Ltd, 1972, pp 141, conta a história e fornece lista bibliográfica.

[7] Para a história política do petróleo, na Venezuela, há dois livros indispensáveis: Rómulo Betancourt, *Venezuela, Política y Petroleo,* Bogotá, Editorial Senderos. 1960 (3a. ed.) e Franklin Tugwell, *The Politics of Oil in Venezuela,* Stanford University Press, 1975.

[8] Para o episódio das negociações tripartites na Arábia Saudita ver, em particular, Stocking, op. cit. (3), todo o Cap. 6, e Joe Stork, *Middle East Oil and the Energy Crisis,* New York, Monthly Review Press, 1975, pp 46-49.

[9] Para a história da OPEP, além do trabalho de Mikdashi, op. cit. (6), fazem autoridade: Mana Saeed Al-Otaiba, *OPEC and the Petroleum Industry,* London, Croom Helm, 1975, e Dankwart A. Rustow & John F. Mugno, *OPEC, Success and Prospects,* New York, New York University Press, 1976.

[10] *World Energy Supplies,* 1961-1970 (Statistical Papers, Series J, n. 15), New York, United Nations Publishing Services, 1973.

[11] Sobre o episódio líbio e as negociações subseqüentes dos Acordos de Teerã e Trípoli muito se tem escrito. São recomendáveis: Christopher Tubendhat & Adrian Hamilton, *Oil The Biggest Business, London,* Eyre Methuen 1975, Caps. 18, 19 e 20. Stork, op. cit. (8), Cap 7. J. E. Hartshom, "From Tripoli to Teheran and Back: The Size and Meaning of The Oil Game", in *The World Today,* julho de 1971. Nicolas Sarkis, *Le Pétrole à l'Heure Arabe,* Paris, Stock, 1975. V. H. Oppenheim, "Why Oil Prices Go Up, The Past: We Pushed Them", in *Foreign Policy,* nº 25, Winter 1976-77.

[12] Teria sido fastidioso acompanhar de anotações bibliográficas o relato dos lances aqui descritos em traços largos, para o período posterior a 1971. O relato corresponde à visão pessoal que o autor adquiriu dessa fase histórica, através da leitura dia após dias da grande imprensa internacional e de grande número de revistas e boletins de análise especializados, relatórios e estudos diversos.

[13] Pierre Desprairies, "Le Prix du Pétrole", in *Revue de l'Energie,* Paris, nº 317, Agosto-Setembro de 1979.

[14] O trabalho em que se deu forma mais articulada a esse pensamento é: Jean-Pierre Angelier, La Rente Pétrolière, Paris, Centre National de la Recherche Scientifique, 1976. Mas há a citar o livro seminal de Jean-Maria Chevalier, *Le Nouvel Enjeu Pétrolier,* Paris, Calman-Levy, 1973, e duas obras estimulantes: Loius Puiseux, *La Babel Nucléaire,* Paris, Editions Gaillée, 1977: Michel Grenon, *La Pomme Nucléaire et l'Orange Solaire,* Paris, Robert Lafont, 1978.

[15] Adilson de Oliveira, "Excedente Econômico do Petróleo e Crescimento Econômico", em *I Congresso Brasileiro de Petróleo,* Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Petróleo, 197.

[16] M.A. Adelman, *The World Petroleum Market,* Baltimore, The Johns Hopkins University Press, pp 5 e passim.

[17] John M. Blair, op. cit. (1) tem páginas iluminantes a esse respeito. E aproveite-se para registrar umas quantas obras do pensamento anglo-saxão de grande ajuda na compreensão de toda a problemática dos preços. Desde a clássica de J. E. Hartshom, *Oil Companies & Governments,* London, Faber and Faber, 1962, a Richard Chadboum Weisberg, *The Politics of Crude Oil Pricing in the Middle East,* 1970-1975, Berkeley, University California, 1977. Também: Edward R. Fried and Charles L. Schultze (Eds.), *Higher Oil Prices and the World Economy,* Washington, Brookings Institution, 1975, além da massa de estudos divulgados pela Universidade Laval, de Québec (Canadá), em função dos colóquios internacionais permanentemente organizados por Antoine Ayoub.

[18] Esse importante trabalho de Nordine Ait Laoussine foi reproduzido na *OPEC Review,* Vol. III nº 3, Autumn 1979, e também na *Revue de L'Energie,* de Pais, nº 317, Aout-September de 1979.

[19] Três livros de história imediata, que retrataram a derrocada da experiência "modernizante" do Irã foram: Robert Graham, *Iran, The Illusion of Power,* London, Croom Helm, 1978; Fred Halliday, *Iran, Dictatorship and Development,* Harmondsworth, Penguin, 1979 e Behrang, *Iran,* le *Maillon Faible,* Paris, Maspero, 1979.

[20] Pierre Desprairies chamou a atenção do mundo industrializado para esse novo discurso opepiano, numa intervenção na Jomada de Estudos organizada pelo Banco Mundial (Washington, 15.7.79); sua intervenção foi reproduzida na *Revue de l'Energie,* Paris, nº 319, Novembre 1979. E quanto ao pensa-

mento das elites dirigentes do mundo industrializado sobre o nascimento de novas realidades energéticas, consultem-se os trabalhos da Comissão Trilateral, em particular o "Triangle Paper nº 17": *Energy, Managing the Transition,* 1978. São representativos também Thierry de Montbrial, *L'Energie: le Compte à Rebours,* J. C. Lattés, Paris, 1978, e Robert Stobaugh, Daniel Yergin (Eds.), *Energy Future, Report of the Energy Project at the Harvard Business School,* New York, Random House, 1979.